

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

KEILE APARECIDA BERALDO

**DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO RURAL: UMA ANÁLISE DOS PROINFES
NO TERRITÓRIO BICO DO PAPAGAIO DO TOCANTINS**

Porto Alegre
2016

KEILE APARECIDA BERALDO

**DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO RURAL: UMA ANÁLISE DOS PROINFIS
NO TERRITÓRIO BICO DO PAPAGAIO DO TOCANTINS**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Rural.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Guilherme Adalberto Mielitz Netto

Porto Alegre
2016

CIP - Catalogação na Publicação

Beraldo, Keile Aparecida

Dimensões do desenvolvimento rural: uma análise dos Proinfz no território Bico do Papagaio do Tocantins / Keile Aparecida Beraldo. -- 2016. 188 f.

Orientador: Carlos Guilherme Adalberto Mielitz Netto.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Desenvolvimento territorial. 2. Bico do Papagaio. 3. Dimensão sociocultural. 4. Dimensão político-ambiental. 5. Dimensão econômica. I. Mielitz Netto, Carlos Guilherme Adalberto, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

KEILE APARECIDA BERALDO

**DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO RURAL: UMA ANÁLISE DOS PROINFIS
NO TERRITÓRIO BICO DO PAPAGAIO DO TOCANTINS**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Rural.

Aprovada em: Porto Alegre, 30 de junho de 2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Guilherme Adalberto Mielitz Netto – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Waldecy Rodrigues
UFT

Prof. Dr. Osmar Tomaz de Souza
PUCRS

Prof. Dr. Marcelo Antônio Conterato
UFRGS

Dedico esta tese à minha querida mãe Irene (*In memoriam*), companheira que me ensinou a lutar pela vida.

Aos queridos filhos, Karine e Betinho, por não me deixarem desistir e que, sem saber, me fizeram ser uma pessoa melhor.

AGRADECIMENTOS

Em 2011, durante um evento realizado em Brasília, conheci os professores Sergio Schneider e Marcelo Conterato, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. Foi quando percebi que meus conhecimentos sobre extensão e pesquisa precisavam ser ampliados. No final daquele mesmo ano decidi fazer seleção para o Doutorado e, desde então, só encontrei pessoas que me apoiaram nessa decisão.

Esta tese não é só minha. Contou com o apoio dos amigos e companheiros da Universidade Federal do Tocantins, em especial a Lina, a Rose, a Viviane, a Jocicléia e as equipes do NUDER e do PROPESQ. Sobretudo, contou com a força de minha família, que deixei em Palmas, dos amigos de Gurupi e dos amigos que fiz durante o curso, no período em que passei em Porto Alegre, que também se tornaram parte da minha família. Cada parte desta tese tem um pouco de vocês.

Um agradecimento especial ao orientador, Dr. Carlos Adalberto Guilherme Mielitz Neto, que contribuiu com minha formação acadêmica e profissional. E ao meu coorientador, Waldecy Rodrigues, pelo apoio e conselhos.

Gratidão à UFRGS e a todos os servidores e servidoras do PGDR, que deram todo o apoio necessário para que eu pudesse cumprir com as atividades acadêmicas. Em especial, àqueles e àquelas que, apesar do profissionalismo, sempre tinham um sorriso e uma palavra amiga nos momentos difíceis.

Agradeço aos amigos (as) e à equipe que atuou no Projeto CAI, que deu origem a esta tese, pela participação nas pesquisas de campo, coleta, organização e tabulação dos dados, mas também dialogando sobre a pesquisa e ajudando em sua execução. Em especial à Luécia, Renan, Luiz Norberto e Márcia.

Sou muito grata a todas as pessoas do Território do Bico do Papagaio – TO, que me receberam todas as vezes que participei das reuniões do Colegiado. Durante as visitas aprendi muito sobre territórios, especialmente sobre a vontade do povo para defender o que acredita.

Agradecimento especial aos representantes dos agricultores familiares na pessoa de Dona Maria Senhora, presidenta do Colegiado, liderança que traduz a força e a resistência da mulher em meio às adversidades.

Obrigada à minha filha Karine, ao meu filho Luiz Norberto, meu gênro Lucas e minha nora Luíza, pelo apoio, companheirismo e presença constante em todos momentos.

Aos amigos da turma de doutorado 2012: Adriana, Ariane, Angelita, Irio, Lívio, Manuela, Clarice, Cláudio, Fernanda, Sirlei, Fabiano, Marcelo, Luciana e aos outros que não

foram da turma, Douglas e Daniele Wagner, mas que me acolheram e contribuíram na execução da proposta de tese. Agradeço o apoio em todas as horas, o amor, a amizade verdadeira e a troca de experiências, que vou carregar para a vida toda.

Ao grupo GEPAD, do qual tive o prazer de fazer parte durante o período em que estive em Porto Alegre. Em especial aos professores Marcelo Conterato, Cátia Grisa e Paulo Waquil, que fizeram parte da banca de qualificação e muito contribuíram para a delimitação do tema da pesquisa.

À minha família gaúcha: Marielen, Suelen, Camila e Davi, que me ensinou a amar, ainda mais, o Rio Grande do Sul.

Agradeço à UFT, por me liberar e à Capes pela Bolsa de estudos.

Finalmente, agradeço a Deus, fonte suprema de todo saber e de todo amor.

O SAL DA TERRA

*A paz na Terra, amor, o pé na terra
A paz na Terra, amor, o sal da...
Terra, és o mais bonito dos planetas
Tão te maltratando por dinheiro,
tu que és a nave nossa irmã
Canta, leva tua vida em harmonia
E nos alimenta com teus frutos,
tu que és do homem a maçã
Vamos precisar de todo mundo,
um mais um é sempre mais que dois
Pra melhor juntar as nossas forças
é só repartir melhor o pão
Recriar o paraíso agora
para merecer quem vem depois.*

*“Vós sois o Sal da
Terra”*

*...
O sal da Terra
Terra...*

(Beto Guedes e Ronaldo Bastos)

RESUMO

Esta tese é resultado de pesquisa que teve o objetivo de compreender o processo de desenvolvimento do Território Bico do Papagaio, no estado do Tocantins (TBP-TO), com base na implantação de projetos PROINFs, vinculados aos Programas PRONAT e PTC, visando explicitar efeitos, avanços e limites das políticas públicas territoriais em regiões com baixos índices de desenvolvimento. Nesta pesquisa utilizou-se de múltiplas estratégias para a coleta e análise de dados, seguindo os princípios e técnicas da triangulação, que constitui uma das formas de combinar métodos qualitativos entre si e de articular métodos quantitativos e qualitativos. Foi realizada, por meio de estudo de caso, em sete projetos implantados no TBP-TO. Uma questão importante, do ponto de vista metodológico, foi a oportunidade de fazer uma imersão no contexto investigado, observando e participando diretamente com os atores envolvidos na implantação e execução dos projetos PROINFs no referido território. Lançou-se mão de informações obtidas por observações, entrevistas, participação em reuniões, seminários, conversa com diferentes atores territoriais, moradores e membros do colegiado, gestores e beneficiários destes projetos. Os resultados levaram a uma compreensão das diferentes dimensões do desenvolvimento territorial e seus efeitos na vida dos beneficiários e na região. Os indicadores de desenvolvimento territorial, do ponto de vista econômico, foram avaliados entre ruins e críticos, dando a entender que a operacionalização da política territorial no TBP-TO reflete a própria história das relações de poder e dominação já existentes. Por outro lado, do ponto de vista social, foi observado o empoderamento da sociedade civil, especialmente nos casos das duas Escolas Família Agrícola (EFAs). Nesse sentido, esta tese contribuiu, não só para entender as dimensões do desenvolvimento territorial, seus desafios e possibilidades, mas para demonstrar que se não houver maior diálogo entre poder público (nas esferas municipal, estadual e federal), sociedade civil e os beneficiários dos projetos, o desenvolvimento territorial pode ficar comprometido. Diante dos resultados da pesquisa conclui-se que, nesse momento de retrocesso da política de desenvolvimento territorial, é necessário repensá-la, especialmente em relação ao exercício do poder e à autonomia dos Colegiados Territoriais. A organização dos colegiados territoriais e a união de seus membros em torno de objetivos comuns podem ser consideradas o motor propulsor da consolidação das EFAs, possibilitando a educação profissional de seus jovens. Esta organização é o maior indicador de desenvolvimento, na dimensão social, observado na pesquisa.

Palavras-chave: Desenvolvimento territorial. Bico do Papagaio. Dimensão sociocultural. Dimensão político-ambiental. Dimensão econômica.

ABSTRACT

This thesis is the result of research that aims to understand the development process of the Parrot's Beak Territory in the State of Tocantins (PBT-TO), based on the implantation of PROINFs projects, linked to PRONAT and PTC programs with the goal of clarifying effects, advances and limits of territorial public policies in regions with low levels of development. In this research, it was used multiple strategies for data collection and analysis, following the principles and techniques of triangulation, which is one of the ways to combine qualitative methods among themselves and to articulate quantitative and qualitative methods. The research was done through the case study in seven projects implanted in PBT-TO. An important thing, from the methodological point of view, was the opportunity to do an immersion in the context investigated by observing and participating directly with the actors involved in the implementation and execution of the projects PROINFs, in that territory. It was used the information obtained by observations, interviews, participation in meetings, seminars, talking with different territorial actors, residents and members of the board, managers and beneficiaries of these projects. The results led to an understanding of the different dimensions of territorial development and its effects on the lives of beneficiaries and in the region. The indicators of territorial development, from an economic point of view, were evaluated between bad and critical, implying that the operationalization of territorial policy in the PBT-TO reflect the history of the relationships of power and domination that exists. On the other hand, from the social point of view, it was observed the empowerment of civil society, especially in the cases of the *Escolas Família Agrícola (EFAs)*. In this sense, this thesis has contributed not only to understand the dimensions of territorial development, its challenges and opportunities, but to demonstrate that if there is no greater dialogue between public authorities (in all spheres: Municipal, State and Federal), civil society and the beneficiaries of the projects, the territorial development may be compromised. On the research results it is concluded that, in this moment of backsliding of territorial development policy, it is necessary to rethink it, especially in relation to the exercise of power and the autonomy of Territorial governance bodies. The Organization of territorial governance bodies and the Union of its members around common goals, can be considered the impeller motor on consolidation of EFAs enabling professional education of their young. This organization is the greatest indicator of development in the social dimension, observed in the survey.

Keywords: Territorial development. Parrot's Beak. Cultural and social dimension. Environmental policy dimension. Economic dimension.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Localização do TBP - TO	88
Figura 2- Destino da produção nos estabelecimentos rurais.	107
Figura 3 - Participação em Programas do Governo.....	108
Figura 4 - Situação econômica das famílias nos últimos cinco anos	115
Figura 5 - Localização dos projetos.....	129
Figura 6 - Casa de farinha - município de Augustinópolis - TO	130
Figura 7 - Casa de farinha - município de Sampaio - TO	131
Figura 8 - Casa de farinha - Assentamento São Francisco - município de Praia Norte -TO..	132
Figura 9 - Equipamentos da casa de farinha - Assentamento São Francisco	133
Figura 10 - Casa de mel Carrasco Bonito - TO	134
Figura 11- Casa de farinha - município de São Sebastião – TO	135
Figura 12- Escola rural Gilberto Costa - município de Esperantina - TO.....	136
Figura 13 - Escola rural do município de Riachinho - TO	137

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Indicadores considerados dentro de cada dimensão selecionada na composição do cálculo do ICV.....	29
Quadro 2 - Cálculos de indicadores de desenvolvimento dos projetos PROINFs	31
Quadro 3 - Indicadores de condições de vida no território.....	102
Quadro 4 - Valor e quantidade de projetos PROINFs no TBP-TO de 2003 a 2011	124
Quadro 5 - Dimensões do desenvolvimento no contexto dos PROINFs no TBP-TO.....	138
Quadro 6 - Premissas para o desenvolvimento rural-local no TBP-TO	140
Quadro 7 - Paradigmas do desenvolvimento territorial no TBP-TO.....	145

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Municípios analisados pelo ICV-T na região do Bico do Papagaio – Tocantins (2013)	30
Tabela 2 - IDH População de 2000 e 2010, Renda per capita e Projetos de Assentamentos dos municípios da região do Bico do Papagaio, Tocantins.....	92
Tabela 3 - Tamanho e número dos estabelecimentos agropecuários no TBP-TO.....	97
Tabela 4 - Fatores do desenvolvimento	103
Tabela 5 - Componentes do desenvolvimento.....	111
Tabela 6 - Efeitos do desenvolvimento	113
Tabela 7 - Indicadores que compõem o IDS	117
Tabela 8 - Resultado dos indicadores político institucionais	118
Tabela 9 - Resultado dos indicadores culturais	118
Tabela 10 - Resultado dos indicadores sociais	119
Tabela 11- Resultado dos indicadores econômicos.....	119
Tabela 12 - Resultados dos indicadores ambientais	119
Tabela 13 - Resultado dos indicadores demográficos	120
Tabela 14 - Número e valores dos projetos financiados pelo MDA entre 2003 e 2012.....	123
Tabela 15 - Avaliação dos PROINFs no TBP-TO	128

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATER	Agência de Extensão Rural
CAI	Células de Acompanhamento e Informação
CGEE	Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
CIAT	Comissões de Instalações de Ações Territoriais
CMDR	Conselho Municipal de desenvolvimento Rural
CMDRS	Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CODETER	Colegiados de Desenvolvimento Territorial
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSAD	Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
COSAN	Conselho de Segurança Alimentar
CTD	Contrato Territorial de Desenvolvimento
DTPN	Diagnóstico Territorial Participativo e Negociado
EFA	Escola Família Agrícola
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FETRAF	Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
ha	Hectares
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICV-T	Índice de Condição de Vida Territorial
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDS	Índice de Desenvolvimento Sustentavel
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LEADER	Ligação Entre Acções de Desenvolvimento e Economia Rural
MATOPIBA	Maranhão Tocantins Piauí Bahia
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MMA	Ministério do Meio Ambiente

MST	Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NEDET's	Núcleos de Estudos e Desenvolvimento Territorial
NUDER	Núcleo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional da UFT
ONU	Organização das Nações Unidas
OPPA	Observatório de Políticas Públicas para Agricultura
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PA	Projeto de Assentamento
PBF	Programa Bolsa Família
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNDRS	Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PROCERA	Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária
PROINFs	Projetos de Infraestrutura
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PTC	Programa Território da Cidadania
PTDRS	Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável
PTRI	Programa Territórios Rurais de Identidade
RURALTINS	Instituto de Desenvolvimento Rural do Tocantins
SDR	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SGE	Sistema de Gestão de Células
SNDRSS	Sistema Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário
STR's	Sistemas Territoriais Rurais
TBP - TO	Território do Bico do Papagaio - Tocantins
TC's	Territórios da Cidadania
TRI 's	Territórios Rurais de Identidade
UFT	Universidade Federal do Tocantins
ZEE	Zoneamento Ecológico Econômico

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA	23
1.2	OBJETIVOS DO ESTUDO	24
1.2.1	Objetivo geral.....	24
1.2.2	Objetivos específicos	24
1.3	ASPECTOS METODOLÓGICOS	25
1.3.1	Etapas e percursos da pesquisa	27
1.3.2	Índice de Condições de Vida Territorial (ICV-T) e Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS)	28
1.3.3	Coleta de dados	29
1.3.4	Amostra	30
1.3.5	Estrutura da tese.....	32
2	ABORDAGENS DE DESENVOLVIMENTO	34
2.1	ABORDAGENS DO DESENVOLVIMENTO RURAL	38
2.2	DESENVOLVIMENTO RURAL E O ENFOQUE TERRITORIAL	41
2.3	NOÇÃO DE TERRITÓRIO NAS CIÊNCIAS SOCIAIS	45
2.4	POTENCIALIDADES E LIMITES NA APLICAÇÃO DO ENFOQUE TERRITORIAL	51
2.5	DESAFIOS DA ABORDAGEM TERRITORIAL QUE PERMANECEM EM ABERTO.....	56
3	POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.....	60
3.1	CONCEITOS DE POLÍTICA PÚBLICA	61
3.2	AS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS	63
3.3	PRONAT E O PTC.....	69
3.4	DESAFIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SE CHEGAR AO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL	72
3.5	A POLÍTICA TERRITORIAL: RELAÇÕES DE PODER E GOVERNANÇA	74
3.6	A OPERACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA TERRITORIAL	80
3.7	DILEMAS, DISCURSOS E PRÁTICAS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	83
3.8	O LUGAR DO RURAL NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	85

4	O TERRITÓRIO DA CIDADANIA BICO DO PAPAGAIO - TO.....	87
4.1	UM OLHAR SOBRE O DESENVOLVIMENTO NO TBP-TO	87
4.2	POPULAÇÃO E IDH NO TBP-TO	91
4.3	O TBP-TO NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS RECENTES	94
4.4	ESTRUTURA FUNDIÁRIA E PRODUTIVA	96
4.4.1	Os resultados do ICV-T.....	101
4.4.2	Fatores do desenvolvimento.....	102
4.5	COMPONENTES DO DESENVOLVIMENTO	110
4.5.1	Renda familiar, produtividade e diversificação da produção	111
4.5.2	Questões ambientais: conservação e preservação.....	112
4.6	EFEITOS DO DESENVOLVIMENTO	113
4.6.1	Condições de alimentação e saúde.....	114
4.6.2	Permanência dos familiares no domicílio e situação econômica	114
4.6.3	Participação em organizações comunitárias, políticas e em atividades culturais.....	115
4.7	O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (IDS) DO TBP-TO	116
5	PROJETOS PROINFs NO TERRITÓRIO DO BICO DO PAPAGAIO.....	122
5.1	POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS NO BRASIL E NO TOCANTINS	122
5.2	OS PROJETOS PROINFs NO TBP-TO.....	129
5.2.1	Casa de farinha do PA Dejanira - Augustinópolis.....	130
5.2.2	Casa de farinha do PA Mata Bonita - Sampaio	131
5.2.3	Casa de farinha do PA São Francisco - Praia Norte	132
5.2.4	Casa de mel - Carrasco Bonito	133
5.2.5	Casa de farinha itinerante - São Sebastião.....	134
5.2.6	Escola Família Agrícola - Esperantina/TO	135
5.2.7	Escola Família Agrícola - EFA de Riachinho/TO.....	136
5.3	ANÁLISE DAS DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO NO CONTEXTO DOS PROINFs NO TBP-TO	137
5.4	DESAFIOS E POSSIBILIDADES PARA O DESENVOLVIMENTO DO TBP-TO	148
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	152
	EPÍLOGO.....	159
	REFERÊNCIAS.....	161
	APÊNDICE A – PESQUISA DE CAMPO	173

APÊNDICE B - ROTEIRO USADO PARA ENTREVISTA COM OBJETIVO DE OBSERVAR A RELAÇÃO ENTRE O PODER PÚBLICO E SOCIEDADE CIVIL E COMO ISSO SE REFLETE NOS PROJETOS PROINFS	174
ANEXO A -QUESTIONÁRIO ICV	176
ANEXO B – QUESTIONÁRIO PARA MONITORAMENTO DOS PROJETOS	181

1 INTRODUÇÃO

*Você é livre para fazer suas escolhas,
mas prisioneiro das consequências.*
(NERUDA, 2015)

Diferentes tentativas de avanço teórico e analítico sobre desenvolvimento vêm ocorrendo em âmbito nacional e internacional. O tema volta ao cenário de discussão, seja como simples sinônimo de crescimento da renda nacional, enfatizado nos trabalhos que apresentam a visão clássica de Adam Smith (1988), como desenvolvimento humano das capacidades e liberdades de escolha, conforme ressaltado nos estudos de Amartya Sen (2000; 2010), como desenvolvimento sustentável, destacado nos trabalhos de Jose Eli da Veiga (2001; 2006; 2008) e Ignacy Sachs (2008), ou, ainda, pelo conceito de desenvolvimento frisado por Celso Furtado (1959; 1967), que interpreta o desenvolvimento regional no Brasil como fundamento e base para a ação política.

Adeptos do pós-desenvolvimento¹ criticam o discurso e a prática do desenvolvimento que, com sua rápida institucionalização e profissionalização, o tornou padrão para pensar e transformar o mundo, seguindo as regras da economia capitalista. Nesse caso, as relações entre poder e saber que circundam o campo do desenvolvimento (como qualquer outro campo de conhecimento) oferecem rearticulações capazes de marginalizar e silenciar as críticas não integráveis ao sistema. Tais críticas são radicais (vão à raiz), mostram a incongruência do desenvolvimento como estratégia de melhora geral do nível de vida e, ao mesmo tempo, revelam a fragilidade do discurso econômico como discurso que encarna a verdade.

Em uma perspectiva de inovação e formas de ação para o desenvolvimento, o enfoque territorial se constituiu como ponto de ruptura entre as políticas públicas de desenvolvimento econômico adotadas após a Segunda Guerra Mundial, implementadas a partir da década de 1980, ao reconhecer o território como espaço chave do desenvolvimento (PERAFÁN, 2007).

Seguindo essa linha, em 2003 o governo brasileiro adotou oficialmente o recorte territorial para articular algumas políticas públicas destinadas ao meio rural. Desde então, muitos estudos foram realizados para avaliar os aspectos legais, normativos, sociológicos, econômicos e culturais, dentre outros, bem como seus efeitos diretos e indiretos sobre o

¹ A denominação de pós-desenvolvimento é tratada por uma corrente teórica, ancorada no pós-estruturalismo, que analisa o desenvolvimento de forma muito crítica, considerando-o uma construção histórica que apenas representa e reproduz a racionalidade moderna ocidental. Nesse sentido, o pós-desenvolvimento se propõe a desmontar tanto a lógica do desenvolvimento, como os intentos que outras correntes pretendem de reabilitá-lo (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006, p. 150)

desenvolvimento rural nesses territórios. Porém, em muitos casos esses estudos ainda não respondem às problemáticas levantadas, diante da amplitude dos conceitos que a abordagem territorial possibilita.

De acordo com Favareto (2006), a rápida divulgação da ideia de desenvolvimento territorial não veio acompanhada de uma proporcional multiplicação de bons estudos, projetos e análises sobre o tema. Ao contrário, em parte significativa dos casos, as ideias de desenvolvimento rural, capital social e território aparecem como termos incorporados ao vocabulário de planejadores de políticas públicas e, em alguns casos, também de intelectuais, mas sem os devidos cuidados e consistência teórica. Isso tem sido motivo de críticas entre pensadores que monitoram e acompanham o desenvolvimento na América Latina. Um fato que não se pode ignorar é o de que a noção de desenvolvimento territorial se originou no contexto europeu, portanto, trata-se de uma noção “transplantada” para a realidade brasileira e vendida como novidade.

Favareto (2007) demonstrou por uma análise histórico-crítica que surge uma nova noção de desenvolvimento que apresenta um caráter multidimensional. É essa a noção mais ampla que será adotada neste trabalho, a noção de desenvolvimento integrada à dimensão territorial. Mas, sua afirmação de que existem várias dimensões do desenvolvimento gera dois importantes questionamentos: o que é desenvolvimento? E quais são suas dimensões? Visto que o termo desenvolvimento é amplamente usado e gera polêmica do ponto de vista teórico, cabe aqui sua explicitação.

O conceito de desenvolvimento assumido neste trabalho é aquele que associa o desenvolvimento ao território e ao desenvolvimento rural, conforme adotado por Favareto (2006; 2007), Abramovay (2006), Kageyama (2008) e Schneider (2009). Os autores, com todas as dificuldades práticas e teóricas nos domínios do campo científico e também da divisão técnico-administrativa, enfatizam a emergência da abordagem territorial como espaço de produção, em que a vida social não se separa da racionalidade de produção e acumulação de capital. Para esses autores, desenvolvimento pode ser entendido como um processo contínuo que engloba as dimensões econômica, social, cultural e ambiental.

Entende-se que compreender o desenvolvimento territorial rural como um processo de mudança continuada, numa dinâmica integrada de produção, em um determinado espaço ou território, significa repensá-lo para além de um único campo de estudo. A emergência da abordagem territorial desponta em um momento em que nenhuma das correntes de pensamento econômico têm explicado de forma satisfatória os fenômenos territoriais

contemporâneos, principalmente, quando se trata de compreender as complexas questões regionais e urbanas.

Para Diniz (2006), essa compreensão exige um esforço interdisciplinar que combine contribuições de várias áreas (Economia, Geografia, Ciência Política, entre outras), como também a articulação entre elas, sempre em um processo de diálogo entre disciplinas firmemente estabelecidas na sua identidade teórica e metodológica, mas consciente de seus limites.

O desafio fundamental ao se adotar um enfoque interdisciplinar é tentar restituir, ainda que de maneira parcial, o caráter de totalidade e complexidade do mundo real dentro do qual e sobre o qual se pretende atuar (MIGUEL *et al.*, 2014). Esse é um dos motivos que torna a temática instigante e desafiadora. Outro motivo é o fato de as políticas territoriais representarem um avanço quando comparadas a outras políticas de desenvolvimento, principalmente, no que se refere ao potencial de articulação entre elas, via Projetos de Infraestrutura (PROINFs). No entanto, essa forma de operacionalização é objeto de inúmeras críticas.

Justamente pela inquietação sobre os dilemas em aos projetos PROINFs e seus efeitos no desenvolvimento rural do Território do Bico do Papagaio, no estado do Tocantins - que surgiu no momento em que se constituiu a equipe ligada ao projeto Células de Acompanhamento e Informação (CAI)² - emergiu a necessidade de aprofundar as investigações sobre este tema.

Porém, antes de desenvolver mais sobre a problemática e o contexto da pesquisa que originou esta tese, cabe destacar a sua inserção e a escolha deste objeto de estudo que foi influenciada pela participação no CAI, por meio do projeto de pesquisa intitulado “Avaliação da efetividade do Programa Desenvolvimento Sustentável do Território Rural Bico do Papagaio - TO”, executado pela equipe de profissionais do Núcleo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins (NUDER), iniciado em 2010. O projeto foi fruto de uma parceria, firmada em 2009, entre a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), como a primeira iniciativa de integração de universidades federais e estaduais por meio de um edital conjunto

² Projeto do MDA e parceiros, desenvolvido no Tocantins, durante os anos 2010-2013, pela Universidade Federal do Tocantins.

para apoiar a constituição e execução do Projeto Células de Acompanhamento e Informação (CAI).

As ações de extensão realizadas durante a execução do projeto estimularam a criação de um vínculo entre as equipes acadêmicas e a dinâmica da política pública, por meio de um sistema de monitoramento do desempenho dos colegiados e das ações territoriais. Também proporcionaram a criação de laços formais e informais entre as equipes acadêmicas e os atores territoriais. Como resultado foram produzidos diagnósticos sobre a situação de desenvolvimento dos territórios, além de recomendações que contribuíram para a qualificação e implementação dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) e informações que constituem insumos relevantes às atividades de pesquisa, ensino e extensão.

Essas informações foram enriquecidas com as idas a campo, conversas com gestores e população local, participação em reuniões das instâncias colegiadas, seminários, entre outras ações que permitiram aproximar os pesquisadores da realidade e dos problemas enfrentados pela população rural dos municípios que compõem o Território Bico do Papagaio, Tocantins (TBP-TO). De todas as observações e constatações, talvez a mais significativa consiste nas dificuldades dos Projetos de Infraestrutura (PROINFs) atenderem às demandas da população, tanto de inclusão produtiva como de educação, dentre outras, consideradas importantes para o desenvolvimento do território.

Como professora da UFT, a participação da autora da tese no referido projeto foi profícua e resultou em uma aproximação entre a universidade e o colegiado territorial, com benefícios para ambos. Os anos de 2010 a 2013 marcaram um período de grande aprendizado, mas também de muitas dúvidas sobre a política de desenvolvimento territorial, por se tratar de uma política inovadora, com menos de uma década desde a sua implantação.

Em 2012, durante um evento que reuniu pesquisadores, foi apresentada uma síntese com a análise dos indicadores sociais da Região Norte. Um fato que chamou a atenção nos relatos foi a baixa participação dos governos estaduais e municipais nas assembleias e atividades dos conselhos territoriais. As pesquisas demonstravam, até aquele momento, uma dependência em relação ao poder público no processo de tomada de decisão e na gestão dos recursos oriundos dos programas territoriais, em diferentes níveis (municipal, estadual, federal). Na maioria dos casos, o Colegiado territorial havia se tornado apenas uma “unidade de captação de recursos públicos” ao invés de “se converter em um centro de reflexão, planejamento e fortalecimento da cooperação”. Diante desse cenário, já na época, começou-se a refletir sobre qual seria o futuro da política territorial no TBP-TO.

Apesar dos problemas relatados e das críticas recebidas, depois de uma breve pausa nos últimos anos (2011-2013), a discussão sobre o desenvolvimento territorial retomou a importância acadêmica e política, havendo uma retomada das discussões na agenda das políticas de desenvolvimento territorial. De acordo com Brandão (2011), vive-se uma nova e intensa emergência dessa temática e a valorização da dimensão território, como talvez nunca tenha ocorrido nas Ciências Sociais.

Nessa perspectiva, em 2013 foram criados novos territórios rurais e mudadas as regras do Programa Territórios da Cidadania (PTC) e de sua matriz de ação. Ocorreram, também, mudanças nas entidades parceiras na gestão da política e encontra-se em discussão a construção de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (SNDRSS). Também era ponto de pauta a discussão sobre o papel dos colegiados territoriais nesse sistema, com tentativas de retomada da participação e da efervescência social, que esteve presente em outros momentos da política. Diante de tantas mudanças, o que se percebia era uma evolução na forma de concepção das políticas para o mundo rural, que adotaram o enfoque do desenvolvimento territorial. Os novos projetos priorizavam atender a um público específico que são os agricultores familiares, numa tentativa de solucionar os problemas relacionados à pobreza no meio rural. No entanto, com as mudanças no cenário político em 2016 e a extinção do MDA, os rumos desses projetos ficaram incertos.

Pesquisas como as de Sabourin (2015), Favareto (2006; 2007; 2010), Niederle *et al.* (2014), Wanderley (2014) e Maluf (2013), dentre outros, demonstraram que os programas de desenvolvimento territorial assumem importância quando se considera a magnitude da agricultura familiar no rural brasileiro e, particularmente, os principais problemas enfrentados por esse segmento. Os estudos apontaram para uma melhoria nas condições de vida da população rural em diferentes regiões do país. Entretanto, muitas vezes a herança da cultura política, manifestada na centralização dos processos de tomada de decisão e no autoritarismo e/ou clientelismo das relações, constitui-se num obstáculo para a conformação de um ambiente institucional, capaz de planejar o desenvolvimento territorial, coordenando e integrando uma diversidade de atores sociais e ações estratégicas em projetos específicos.

Delgado e Leite (2011) vêm acompanhando a política pública territorial brasileira aplicada ao setor rural e destacaram que a experiência dos territórios rurais tem propiciado, apesar das dificuldades, uma vivência indispensável para os atores territoriais. Tal experiência obriga-os a refletir sobre estratégias territoriais, a conviver com as diferenças existentes, tanto no interior da sociedade civil quanto na relação com o Estado, em um esforço para

transformar os colegiados territoriais em instituições relevantes para a tomada de decisões estratégicas acerca do futuro do território.

Esse espaço, nem sempre é conciliador, em alguns casos se transformou em um local de disputa por poder e recursos. E, por isso, permanecem dúvidas se com a consolidação do Colegiado Territorial a população rural dos municípios que compõem o Território da Cidadania Bico do Papagaio passou a ter maior capacidade de mobilização e acesso aos programas PRONAT e PTC. E ainda, se esses programas, de fato, trouxeram melhoria nas condições de vida ou se estas vieram por meio de outros mecanismos.

Nesse caso, os resultados das pesquisas com o Projeto Células foram de grande valia, o que enriquece a análise sobre as dimensões do desenvolvimento no TBP-TO, quando se adicionam os indicadores: Índice de Condição de Vida Territorial (ICV-T) e o Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS), assim como os resultados dos Indicadores de avaliação dos Projetos de Infraestrutura (PROINFs). Todavia, a discussão principal está centrada nos projetos PROINFs e nos seus possíveis impactos sobre o desenvolvimento rural das comunidades envolvidas. Mesmo sendo considerados uma forma de captação de recursos, esses projetos podem trazer importantes reflexões sobre a operacionalização da política territorial e a interação entre o poder público e a sociedade civil.

Assim, estudar a política pública territorial (um tema heterogêneo e com vários enfoques) surgiu como uma possibilidade de contribuir para a superação da visão ampla, genérica e superficial do desenvolvimento. Um assunto que diz respeito à produção de conhecimento, dentro da concepção de ciência e de sua finalidade precisa ser melhor delimitado. Nesse caso, a contribuição da presente pesquisa também consiste na busca de elementos de base para a reflexão conceitual e metodológica sobre as dimensões do desenvolvimento. Um desenvolvimento territorial rural que vem assumindo um discurso ornamentado segundo diretrizes baseadas em sustentabilidade, participação, governança, gestão social, em um pacto entre a sociedade civil e o poder público, em nome de um projeto comum de desenvolvimento.

Com base na análise realizada buscou-se contribuir para o entendimento da necessidade de formulação e execução de políticas públicas territoriais em regiões com baixos índices de desenvolvimento, integrantes de bolsões de pobreza, como é o caso do Território da Cidadania do Bico do Papagaio. Ao iniciar as pesquisas, tudo indicava que a política de desenvolvimento territorial não conseguira atingir seus objetivos. No entanto, indicadores

socioeconômicos, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)³, mesmo baixos, demonstraram avanços significativos nos últimos dez anos, especialmente nas dimensões social e cultural, com o empoderamento de atores da sociedade civil.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

A partir de experiências com os projetos implementados no TBP-TO levantaram-se as seguintes questões factuais:

- a) o que a sociedade local elencou como prioritário e como esses projetos foram escolhidos?
- b) quem participou das discussões e qual foi a lógica (racionalidade) que os atores territoriais utilizaram?
- c) apenas a dimensão econômica (produção) constituiu a prioridade do território, ou a população preocupou-se também com outros intitamentos, como acesso à terra, à água, à educação, à saúde como argumenta Amartya Sen (2010)?
- e) se o Colegiado territorial faz suas escolhas com participação democrática, gestão social, afinado com o discurso do desenvolvimento territorial sustentável, por que em alguns casos os projetos PROINFs propostos não atingiram seus objetivos?

Dessa forma, como se poderia pensar o desenvolvimento rural a partir da política de desenvolvimento territorial? E ainda: em que medida os projetos PROINFs, propostos via programas PRONAT e PTC, conseguiram avançar em territórios da Cidadania como o Território do Bico do Papagaio, Tocantins? E como os PROINFs contribuíram para o desenvolvimento rural no TBP-TO?

Para responder a estas e outras questões, nesta tese foi utilizada a abordagem territorial do desenvolvimento. Compreender os resultados dos PROINFs, fruto de uma política de desenvolvimento territorial rural, torna-se relevante à medida que se acrescentam teorias que expliquem os problemas, as dificuldades e as possibilidades na gestão de futuros projetos em territórios com baixos índices de desenvolvimento. No caso do Território do Bico do

³ A Organização das Nações Unidas (ONU) propôs o IDH como critério de aferição do grau de desenvolvimento de diferentes países. Este índice foi criado no início da década de 1990, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), tendo como principal formulador o economista paquistanês Mahbub ul Haq, com a contribuição de Amartya Sen.

Papagaio, localizado em uma região de fronteira do agronegócio⁴ e que guarda um histórico dos conflitos agrários, esta abordagem permitiu a compreensão dos desafios e possibilidades de seu desenvolvimento via PROINFs.

1.2 OBJETIVOS DO ESTUDO

Em um momento em que o desenvolvimento territorial assumiu uma posição privilegiada na formulação de políticas públicas, a investigação que originou esta tese partiu de um esforço coordenado de análise de um campo diferenciado (Território Bico do Papagaio). Por suas características naturais, econômicas, históricas e socioculturais este território poderia explicitar parâmetros de aplicação da política, por meio de Projetos PROINFs. Mesmo que tenha fornecido uma base pertinente para apreciar tais programas na sua dimensão de política nacional, permitiu testar a validade de estratégias de pesquisa que possibilitaram o acesso a um entendimento não apenas formal, mas substancial e compreensivo de como a política pública se articula com realidades locais singulares. Diante do contexto, apresentam-se os objetivos da pesquisa.

1.2.1 Objetivo geral

Analisar as diferentes dimensões do desenvolvimento rural, em decorrência da implantação dos Programas PRONAT e PTC, em regiões com baixos índices de desenvolvimento.

1.2.2 Objetivos específicos

- a) Compreender o processo de desenvolvimento rural do Território Bico do Papagaio no estado do Tocantins;
- b) explicitar os efeitos, desafios e possibilidades do processo de desenvolvimento no TBP-TO, a partir dos principais projetos PROINFs lá implantados.

⁴ O sucesso da soja no eixo Araguaia-Tocantins chamou a atenção de produtores e investidores para as potencialidades da região se transformar na mais nova frente de expansão da soja no país (ROCHA, 2011).

1.3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Cada ciência orienta-se por um método próprio ou por um conjunto de métodos para avançar no campo do conhecimento. Segundo Yin (2010), os métodos de pesquisa podem ser usados com tríplice finalidade: exploratória, descritiva e explanatória. Embora cada método tenha suas características próprias, diferentes métodos por vezes se sobrepõem, sendo necessário descobrir qual deles é o mais adequado, dependendo do estudo pretendido, o que não exclui a adoção eventual de mais de um método.

Dito isso, parte-se do entendimento de que qualquer metodologia de estimação e análise do nível de desenvolvimento, para demonstrar a situação atual e as transformações ocorridas nos territórios, deve ser capaz de abarcar essa diversidade com base em dimensões e indicadores multivariados.

A abordagem qualitativa se constitui na observação de fatos e situações reais, buscando melhor compreensão do contexto em análise, complementar as outras fontes de dados e informações necessárias. Segundo Flick (2009), a pesquisa qualitativa é útil para pesquisas em que há interesse de conhecer experiências e interações vinculadas ao seu contexto natural, destacando as suas particularidades, razão pela qual foi adotada nesta pesquisa.

De acordo com Matei (2015), o estudo de caso é indicado para estudos em que se trabalha com casos específicos, considerados típicos ou ideais para explicar determinada situação. É útil quando se está em fase inicial de investigação ou buscando ampliar o conhecimento a respeito de determinado tema. Além disso, permite o estudo em profundidade, pois considera as múltiplas dimensões do objeto em análise, o qual é contextualizado, visto que se preocupa em compreender os fenômenos sociais relacionados ao ambiente em que está inserido, sendo estes tratados sob o ponto de vista sistêmico, adequado para a compreensão de processos de mudança (GIL, 2009).

Conceituar estudo de caso é uma tarefa mais complexa do que pode parecer. Na literatura específica há divergências quanto a essa conceituação, ao contrário do que se verifica com a caracterização da pesquisa experimental e dos levantamentos de campo, baseados em métodos rigorosos. Na operacionalização dos estudos de caso não existe, de modo geral, a normatização minuciosa que rege os demais tipos de pesquisa (FRÖHLICH; FRÖHLICH, 2014).

Yin (2010) ressalta que o estudo de caso é uma pesquisa empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes. Essa definição evidencia que o método aplicado no estudo de caso inclui sua própria lógica, as técnicas de coletar dados e os procedimentos de análise dos dados. Considere-se, ainda, que o estudo de caso se tornou recentemente ferramenta preciosa e sua metodologia expandiu-se na academia, principalmente, na área de Desenvolvimento Rural, onde têm predominado nos levantamentos de campo. Dessa forma, optou-se por seu uso para ajudar a compreender a política territorial e seus efeitos numa região com baixo índice de desenvolvimento, estudando os projetos PROINFs no TBP-TO.

A abordagem qualitativa foi realizada por meio de estudo de caso dos PROINFs no Território Bico do Papagaio, por entender que ele permite investigar, em profundidade, uma ou várias questões, podendo conjugar diferentes procedimentos ou estratégias. Assim, nesta pesquisa, utilizou-se de múltiplas estratégias para a coleta e análise de dados, seguindo os princípios e técnicas da triangulação⁵ de dados, que se constitui em uma das formas de combinar métodos qualitativos entre si e de articular métodos quantitativos e qualitativos (DUARTE, 2009).

Houve uma fase exploratória anterior ao início do doutoramento, de modo que, ao começar o doutorado já havia alguns dados que apontavam para o problema de pesquisa, ou seja, o dilema dos projetos PROINFs. Além dos dados coletados antes do início do doutorado foram utilizados dados primários coletados por meio de entrevistas semiestruturadas (Apêndice B) e dados secundários. Os dados secundários, tais como: população e IDH, entre outros procedem das bases de dados do do IBGE, MDA/SDT, Sistema de Gestão e Acompanhamento de Células dos Territórios Rurais (SGE/CAI), PNUD, MMA, Secretarias Estaduais e Municipais. Esses dados receberam tratamento quantitativo, por meio de ferramentas de estatística descritiva e da análise multivariada de dados.

Os dados secundários também foram coletados em livros, teses, artigos, dissertações e relatórios, para a pesquisa documental e bibliográfica. As informações foram enriquecidas com observações, entrevistas, participação em reuniões, seminários, conversas com atores territoriais, membros do Colegiado, gestores e beneficiários de projetos PROINFs, conforme descrito no item Amostra e Coleta de Dados. Cabe mencionar que após a qualificação do

⁵ De acordo com Duarte (2009), a triangulação é frequentemente entendida como método de fixar posição, refere-se a um método para determinar a posição de um ponto C, através da observação de dois pontos A e B.

projeto passou-se a fazer parte dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETS)⁶, o que contribuiu para maior aproximação dos atores sociais envolvidos com os PROINFs.

1.3.1 Etapas e percursos da pesquisa

Definidas as técnicas de coleta de dados, foram utilizadas múltiplas estratégias, procurando preservar a profundidade de análise de cada caso, sem desconsiderar seu contexto. Após a coleta dos dados, conforme já mencionado, foi realizado um levantamento bibliográfico para fundamentação teórica da pesquisa e compreensão do fenômeno pesquisado.

A primeira etapa da pesquisa (fase exploratória) foi realizada entre os anos 2010-2012 e se constituiu na aplicação, tabulação e organização dos questionários Índice de Condições de Vida (ICV), Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS) e Avaliação de projetos (aos beneficiários, gestores e membros do colegiado), com a participação de uma equipe de pesquisadores do Núcleo de Desenvolvimento Regional (NUDER/UFT) (Anexos A e B).

Entre os anos 2013-2014 realizou-se a análise dos relatórios emitidos com os resultados dos índices: ICV, IDS e avaliação de projetos PROINFs. Esses índices foram calculados de acordo com a metodologia compilada do MDA/SDT e SGE/CAI, sendo o Sistema de Gestão Estratégica (SGE) e a Célula de Acompanhamento e Informação (CAI).

A proposta inicial do ICV, posteriormente adaptada pela equipe da SDT/MDA, foi baseada em três dimensões: fatores, características e dimensão do desenvolvimento na perspectiva desenvolvida por Waquil *et al.*, (2007; 2010) e Kageyama (2008). No que se refere à agregação dos dados utilizou-se a proposta metodológica desenvolvida por Sepúlveda (2005) e ampliada por Waquil *et al.*, (2010), que trabalharam em estudos que tratavam da construção do que eles chamaram de “Índice de Desenvolvimento Sustentável” (IDS) para territórios rurais.

A multidimensionalidade do ICV, baseado em três dimensões ou instâncias, se refere primeiro aos condicionantes do desenvolvimento rural, no qual se procura identificar as diferentes bases territoriais, isto é, os locais ou municípios sobre os quais se desenrola o processo de

⁶ Os NEDETS foram implementados em 2013, no novo formato da política de desenvolvimento territorial, com a missão de fazer com que as universidades construam ações de extensão que fortaleçam iniciativas de desenvolvimento territorial. Diante disso, as universidades passam de simples observadoras a atuantes no processo de desenvolvimento no espaço territorial. Essa participação foi importante e permitiu o acompanhamento de todo o processo em que se constituiu a política de desenvolvimento territorial no país.

desenvolvimento. Segundo, refere-se à busca de identificação das possíveis diferenças nas trajetórias do desenvolvimento e representa as características do desenvolvimento rural. E terceiro, pressupõe os efeitos dos processos de desenvolvimento, admitindo que as características junto à base territorial diversa – ou seja, junto aos fatores – produzem resultados econômicos e sociais também diversos.

Para se estimar o nível de “desenvolvimento sustentável dos territórios rurais” numa perspectiva de análise multidimensional, estes autores selecionaram um conjunto de indicadores e, a partir dos resultados verificados, efetuaram sua transformação em índices de valor entre zero (pior situação) e um (melhor situação), evitando-se, assim, o problema de trabalhar com indicadores com unidades diferentes (por exemplo, renda e escolaridade). Após tal transformação em relação aos indicadores, foi realizado o cálculo de um índice único para cada uma das dimensões, fazendo uso da média ponderada dos resultados obtidos dentro de cada dimensão.

O ICV visa representar as mudanças percebidas, em termos das condições de vida das famílias nos territórios rurais. Esse índice é composto por três dimensões, chamadas de “instâncias”:

- a) fatores que favorecem o desenvolvimento;
- b) características do desenvolvimento; e
- c) efeitos do desenvolvimento. A cada instância associam-se oito indicadores calculados pelo sistema da SDT/SGE.

Segundo o MDA (2011), cada indicador baseia-se na elaboração de uma ou mais questões do questionário utilizado para o cálculo do ICV-T. Esses indicadores são avaliações registradas em escalas de até cinco pontos: (1) Péssimo; (2) Ruim; (3) Regular; (4) Bom; (5) Ótimo, conforme a escala de Likert⁷. As respostas são objetivas, mas expressam as percepções dos indivíduos sobre cada um dos indicadores que compõem o ICV- T.

1.3.2 Índice de Condições de Vida Territorial (ICV-T) e Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS)

O resultado do ICV forneceu subsídios para a análise do desenvolvimento, permitiu conhecer os agricultores ouvidos durante a pesquisa, sua composição familiar e características socioeconômicas. Ele se configura como uma das diversas abordagens que são utilizadas para

⁷ Rensis Likert, em 1932, elaborou escalas para medir níveis de aceitação de produtos e serviços conforme, suas experiências e influências sociais. As escalas de Likert, ou escalas somadas, requerem que os entrevistados indiquem seu grau de concordância ou discordância com declarações relativas à atitude que está sendo medida.

conceituar e avaliar a qualidade de vida, levando em consideração os aspectos materiais, culturais, sociais e ambientais que influem na vida humana. Para o cálculo do ICV, o método considera condições de moradia, aspectos sanitários e ambientais, bens de consumo duráveis, acesso aos meios de comunicação e lazer, saúde, educação, emprego e renda, conforme o quadro 1.

Quadro 1 - Indicadores considerados em cada dimensão selecionada na composição do cálculo do ICV

INDICADORES	DIMENSÕES
Indicadores	1) Social Condições de Moradia Comunicação e lazer Saúde Educação
Indicadores	2) Econômico Renda Bens de consumo duráveis
Indicadores	3) Ambiental Aspectos sanitários Meio Ambiente

Fonte: Elaborado a partir de Rodrigues (2010).

1.3.3 Coleta de dados

Os questionários (Anexo A) foram elaborados a partir das três instâncias e 24 indicadores que compõem o ICV incluídos ainda alguns quesitos de identificação do respondente e da família que ele representa, como forma de delinear um perfil da população do Território investigado. Há, ainda, a identificação do modo de produção rural, se existe e se esse modo pode ser caracterizado como agricultura familiar ou não. A medida estabelecida para o valor dado ao ICV foi baseada na mesma metodologia para os cálculos do IDH, quanto mais próximo de 1 maior o valor do ICV do Território. Esta metodologia foi pautada na concepção de desenvolvimento de Amartya Sen (2000; 2010), que não desconsidera a importância do desenvolvimento econômico, mas defende que o desenvolvimento tem de estar relacionado, sobretudo, com a melhoria da vida que se leva e das liberdades que se desfruta. O autor rompe com a noção clássica de desenvolvimento ao somar dimensões sociais e humanas aos indicadores econômicos.

1.3.4 Amostra

O universo definido para a pesquisa do ICV foi a população rural residente nos municípios que compõem o Território. A unidade amostral foi definida como o domicílio rural, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para captar os dados do ICV sobre essa unidade amostral foram entrevistados os chefes do domicílio ou um representante por ele indicado. Para o TBP-TO, com 10 setores censitários, foram entrevistados 28 domicílios, por setor, em áreas rurais dos municípios previamente estabelecidos pelo Sistema de Gestão de Células (SGE), conforme apresentado na tabela 1.

Tabela 1- Municípios analisados pelo ICV-T na região do Bico do Papagaio - Tocantins (2013)

Municípios	Frequência
Angico	28
Araguatins	28
Augustinópolis	28
Carrasco Bonito	29
Esperantina	28
Nazaré	28
Praia Norte	28
São Bento	28
Sítio Novo	28
Tocantinópolis	28
Total	281

Fonte: Elaborada a partir dos dados do Projeto CAI (2013).

As entrevistas realizadas nos domicílios rurais tiveram como principal objetivo ouvir os chefes de família, principalmente, por eles conhecerem melhor a realidade local sobre sua condição de vida. Para a determinação do índice foram definidas três situações quanto às propriedades rurais: Sem produção; Com produção familiar; Com produção não familiar. Foi considerada a propriedade com produção familiar aquela que: tem extensão menor que 360 ha ou (quatro módulos fiscais); a força trabalho empregada na propriedade é principalmente da família; a família administra a propriedade e tem, no máximo, até dois empregados permanentes.

Os dados referentes à avaliação dos projetos foram obtidos a partir do questionário de Monitoramento de Projetos de Investimento, conforme anexo B. Esse questionário é composto por perguntas que correspondem à identificação da entrevista, ao planejamento do projeto e à avaliação dos indícios de impactos do projeto. O instrumento foi aplicado a um

representante do colegiado, um representante dos beneficiários e um representante dos executores por projeto avaliado. Os indicadores para avaliação das fases de planejamento e execução, assim como dos indícios de impactos dos projetos e os indicadores gerais de gestão constituídos por questões investigadas nas fases anteriores foram calculados conforme o quadro 2:

Quadro 2- Cálculos de Indicadores de desenvolvimento dos projetos PROINFs

Avaliação da Fase de Planejamento do Projeto	
Participação dos Beneficiários na Fase de Planejamento do Projeto	$[(\Sigma(Q5_P10_R3)/3)+\Sigma(Q5_P12_Rn)+\Sigma(Q5_P13_Rn)+\Sigma(Q5_P24_Rn)]/4$
Capacidade de Planejamento do Projeto	$[\Sigma(Q5_P21_Rn)+\Sigma(Q5_P22_Rn)+\Sigma(Q5_P28_Rn)+\Sigma(Q5_P29_Rn) + \Sigma(Q5_P30_Rn) + \Sigma(Q5_P31_Rn)]/5$
Atividades sócio-econômicas atendidas pelo projeto	$\Sigma(Q5_P19_Rn)+\Sigma(Q5_P27_Rn)]/2$
Papel das Organizações Locais no Planejamento do Projeto	$[\Sigma(Q5_P25_Rn)+\Sigma(Q5_P26_Rn)]/2$
Organizações Locais apoiadas pelo Projeto	$(Q5_P16_Rn)$
Avaliação da Fase de Execução do Projeto	
Participação dos Beneficiários na Fase de Execução do Projeto.	$[\Sigma(Q5_P33_Rn)+\Sigma(Q5_P34_Rn)+\Sigma(Q5_P39_R3)+(\Sigma(Q5_P42_R4))]/4/4$
Capacidade de Execução do Projeto	$[\Sigma(Q5_P35_Rn)+\Sigma(Q5_P36_Rn)+\Sigma(Q5_P37_Rn)+\Sigma(Q5_P41_Rn) + \Sigma(Q5_P59_Rn)]/6$
Existência de Capacidade Ociosa do Projeto	$\Sigma(Q5_P43_Rn)+\Sigma(Q5_P44_Rn)+(\Sigma(Q5_P54_Rn))/5/3$
Indícios de Impactos do Projeto	
Públicos Atendidos pelos Projetos	$[\Sigma(Q5_P55_Rn) + \Sigma(Q5_P57_Rn)]/2$
Impactos Positivos na Qualidade de Vida dos beneficiários	$[\Sigma(Q5_P52_Rn) + \Sigma(Q5_P53_Rn)]/2$
Tamanho do Mercado Coberto pelo Projeto	$[\Sigma(Q5_P16_Rn) + \Sigma(Q5_P48_Rn) + \Sigma(Q5_P49_Rn)]/3$
Impactos Condições Positivas nas Sócio-Político-Econômicas Territoriais	$[\Sigma(Q5_P47_Rn) + \Sigma(Q5_P51_Rn) + \Sigma(Q5_P56_Rn)]/3$
Indicadores Gerais de Gestão do Projeto	
Índice de Participação dos beneficiários na Gestão dos projetos	$(Participação dos Beneficiários na Fase de Planejamento do Projeto + Participação dos Beneficiários na Fase de Execução do Projeto) / 2$
Índice de Capacidade de Gestão do Projeto	$(Capacidade de Execução do Projeto + Capacidade de Execução do Projeto) / 2$
Índice de Variação do Perfil do Público Apoiado pelo Projeto	$(Organizações Locais apoiadas pelo Projeto + Públicos Atendidos pelos Projetos + Tamanho do Mercado Coberto pelo Projeto) / 3$
Impactos Positivos para o Desenvolvimento Territorial	$(Atividades sócio-econômicas atendidas pelo projeto + Impactos Positivos na Qualidade de Vida dos Beneficiários + Impactos Positivos nas Condições Sócio-Político-Econômicas Territoriais) / 3$

Fonte - Elaborado a partir de dados do MDA (2011) .

Onde:

Q = Questionário; P = Pergunta; R = Item de Resposta ou valor atribuído à Resposta

Os dados foram tabulados, gerando os indicadores gerais para avaliação e posterior análise dos impactos dos projetos. A análise dos resultados dessa fase da pesquisa e os indicadores dos projetos PROINFs possibilitaram um redirecionamento para uma nova fase da pesquisa.

Em uma terceira etapa, entre os anos de 2014 - 2015, houve uma nova consulta à sociedade civil, beneficiários dos projetos, poder público componente do Colegiado Territorial e Técnicos do MDA, em diferentes escalas: local, regional, estadual e federal,

além de novas visitas e observações *in loco* a diferentes projetos do TBP-TO. A nova consulta deu-se por meio de uma entrevista participativa com roteiro estabelecido (Apêndice B). Após a consulta, ainda nessa etapa, realizou-se uma análise baseada em referências de trabalhos apresentados por outros autores, buscando confrontar olhares distintos sobre a política de desenvolvimento territorial e seus efeitos em diferentes territórios do país.

Na quarta etapa, cumprida entre os anos 2015-2016, para compor a síntese dos resultados da pesquisa, os métodos para a análise de dados foram mesclados por técnicas qualitativas e quantitativas. Seguiu-se a técnica de triangulação “[...] um dos procedimentos clássicos para analisar o material textual, não importando qual a origem desse material.” (FLICK, 2009, p. 291). Esta técnica foi escolhida por ser adequada devido à diversidade dos dados coletados. Assim, a análise dos dados se constituiu pela combinação e articulação dos dados quantitativos (obtidos por meio de dados primários e secundários disponibilizados pelo MDA) e dos dados qualitativos (obtidos por meio de observações e questionários aplicados a diferentes atores). Os conteúdos qualitativos foram analisados à luz de três principais referenciais teóricos: as dimensões do desenvolvimento de Favareto, (2006; 2007), as premissas de Abramovay (2006) e os paradigmas de Schneider (2009).

1.3.5 Estrutura da tese

Além desta introdução, a presente tese está estruturada em quatro capítulos, assim organizados:

No Capítulo 2 se desenvolve a revisão de literatura, incluindo concepções de desenvolvimento, desenvolvimento rural e desenvolvimento territorial, assim como a abordagem territorial, seus conceitos, aplicações e limites para se compreender as dimensões do desenvolvimento no contexto dos projetos PROINFs. O Capítulo 3 amplia a revisão da literatura com abordagem da política territorial, especialmente, dos Programas PRONAT e PTC e seus desdobramentos, baseada em experiências de diferentes territórios brasileiros.

O Capítulo 4 apresenta o contexto histórico, político e social do referido território, seguido do universo empírico da pesquisa. Também apresenta os índices relativos às diferentes dimensões do desenvolvimento no TBP-TO ICV e IDS.

No Capítulo 5 são descritos sete projetos desenvolvidos no território do Bico do Papagaio, no período de 2003 a 2011. A seguir analisam-se seus efeitos para o desenvolvimento rural e se confrontam os resultados da política pública de desenvolvimento

territorial com os referenciais teóricos. Neste capítulo também se agrega a visão dos beneficiários, representantes da sociedade civil, gestores, assessores, mediadores e técnicos do MDA em relação às políticas desenvolvidas no território.

Por último, nas considerações finais apresentam-se as contribuições e limitações da pesquisa, assim como as perspectivas para futuras investigações sobre temas correlatos e questões que surgiram durante a pesquisa.

2 ABORDAGENS DE DESENVOLVIMENTO

Desenvolvimento não é uma palavra neutra, que possa indicar sem controvérsias, o caminho natural a ser trilhado por uma sociedade na busca do seu progresso e aperfeiçoamento. Pelo contrário, ela se refere, antes de tudo, a um vasto profundo campo de disputas entre concepções de sociedade, que expressam interesses conflitantes de grupos e classes sociais
(WANDERLEY, 2014, p. 79).

Tendo em vista que os objetivos desta tese se referem à análise e compreensão da política pública de desenvolvimento territorial e seus impactos no desenvolvimento do TBP-TO, por meio dos projetos PROINFs, a discussão sobre os diferentes entendimentos acerca do conceito de desenvolvimento precede qualquer discussão. Para tanto, neste capítulo apresentam-se elementos teóricos de forma a conferir maior clareza sobre esse conceito. Na sequência apresenta-se a abordagem territorial do desenvolvimento com seus limites, possibilidades e desafios.

Desenvolvimento não é algo fácil de ser entendido, muito menos de ser medido⁸. Trata-se de um conceito que pode auxiliar na busca por um futuro melhor, pensando nos conflitos e consequências do presente. A noção de desenvolvimento tem exercido enorme fascínio sobre acadêmicos, políticos, técnicos do planejamento, empresários, movimentos sociais, coletivos sociais organizados, organizações intergovernamentais, repercutindo também nas expectativas políticas dos cidadãos.

No entanto, a dificuldade de objetivação dessa noção (e não se trata de uma constatação restrita à realidade brasileira) tem fomentado uma série de adjetivações para o termo desenvolvimento, que vai sendo reinventado como resposta ao acúmulo de insucessos das investidas em seu nome: desenvolvimento econômico, desenvolvimento social, desenvolvimento cultural, desenvolvimento regional, desenvolvimento humano, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento urbano, desenvolvimento rural, desenvolvimento local, desenvolvimento socioespacial e desenvolvimento territorial são apenas algumas das noções adjetivadas mais usuais, que informam a dificuldade de definição do termo (desenvolvimento) em si e a necessidade de sua qualificação. Esse amplo repertório elencado evidencia, por um lado, a renovada vitalidade da noção, todavia, por outro lado, informa a enorme obsessão que por ela têm pesquisadores em sua tarefa de dar respostas aos problemas de pesquisa e conferir concretude aos projetos de intervenção social (COELHO NETO, 2013).

⁸ Esse fato pode ser constatado no capítulo 4 desta tese, onde são apresentados os resultados dos indicadores de desenvolvimento do Território do Bico do Papagaio.

Reis (2006) contribui na compreensão dos processos históricos e para a formulação de estratégias de promoção para o desenvolvimento local, assim como no entendimento de como as palavras “desenvolvimento” e “local” foram unidas para dar conta de explicar onde esse desenvolvimento deve acontecer. O local se refere, portanto, a uma territorialidade específica a partir da qual o desenvolvimento pode ser pensado. Segundo o autor, ao empregar-se a expressão “desenvolvimento local” cria-se um espaço para adicionar expressões como “desenvolvimento regional”, “nacional”, “global”, “urbano”, “rural” e “comunitário”, definindo a territorialidade específica na qual o desenvolvimento está sendo pensado (REIS, 2006, p. 2).

Outra forma de adjetivação é o uso das designações “desenvolvimento social”, “institucional”, “tecnológico”, “político”, e “ambiental”, por exemplo, que se agregam ao “desenvolvimento econômico” como setores da realidade passíveis de melhora. Ainda diferentemente disto, “desenvolvimento sustentável”, “desenvolvimento endógeno” e “desenvolvimento integrado” nos dizem acerca da forma como os processos de desenvolvimento devem ocorrer (REIS, 2006).

Contudo, segundo Escher (2011), mais importante do que atribuir adjetivos ao desenvolvimento é desvelar os sentidos desse fenômeno e, nessa direção, cita Alan Thomas (2000), afirmando que, no mundo contemporâneo é possível distinguir três sentidos mutuamente conectados do termo desenvolvimento: como uma visão, descrição ou medida do que deve ser a sociedade desejada; como um processo histórico de mudança social em que as sociedades são transformadas em longos períodos; como práticas e esforços deliberados que visam à promoção de melhorias, partindo de diversos atores sociais e agências, incluindo governos, todos os tipos de organizações e movimentos sociais.

Além de concordar com o autor se destaca que o processo histórico de mudanças e os esforços deliberados dos grupos locais podem interferir no sentido do desenvolvimento. Favareto (2007) elenca os principais estudos sobre o rural brasileiro na década de 1990, ampliando a compreensão da discussão entre dois conceitos: desenvolvimento e território. O autor resume o argumento central de sua discussão sobre desenvolvimento com a afirmação de que “[...] à ideia de desenvolvimento e a explicação dos processos sociais que a ela correspondem, vem sendo elaborados importantes aparatos científicos, que permitem não só identificar suas dimensões fundamentais, como também compreender as relações entre elas.” (FAVARETO, 2007, p. 39).

No que diz respeito à trajetória histórica do desenvolvimento, Favareto afirma que “[...] a ideia de desenvolvimento passou por quatro grandes etapas, obviamente com

continuidades e rupturas em cada uma delas”. O que marcaria a mudança de uma etapa a outra seria tanto “[...] as mudanças nos alicerces empírico-cognitivos e na sistematização da ideia”, como “uma mudança igualmente substantiva no tipo de portador dos discursos e implicações que a envolvem.” (FAVARETO, 2007, p. 40).

A partir da discussão de Favareto (2007) foi possível enumerar importantes constatações. A primeira é que o “[...] desenvolvimento precisa ser compreendido não só como estágios ou etapas alcançados ou alcançáveis pelas sociedades humanas, mas como o processo mesmo pelo qual essa evolução se faz”. A segunda é que “[...] essa evolução é algo que remete sempre a uma trajetória de longa duração”. Por fim, a terceira constatação, apontada pelo autor como a principal, é a necessidade de se entender que “[...] nesta evolução contam diferentes dimensões: a dimensão do crescimento econômico, a dimensão das questões sociais, a dimensão ambiental, para ficar nas três mais evidentes e enfatizadas.” (FAVARETO, 2007, p. 57).

De acordo com Favareto (2006), a noção de desenvolvimento passou por mudanças importantes como evolução, progresso e depois foi substituída por crescimento. O dinamismo econômico passou a ser tratado como sinônimo de melhoria de indicadores sociais e o crescimento passou a ser identificado com “desenvolvimento econômico”. Só mais recentemente, ante a evidente erosão dessa identidade, a noção passou a incorporar explicitamente os indicadores de bem-estar (na forma de desenvolvimento humano, expresso no IDH) e os indicadores de sustentabilidade ambiental, sob a expressão “desenvolvimento sustentável”, aquele capaz de preservar os recursos necessários às gerações vindouras.

Dentre os indicadores de bem-estar, estreitamente ligado ao desenvolvimento sustentável, encontra-se a educação. Sobre este componente do IDH, Oliveira (2010) ressalta que a educação é considerada por muitos como sendo a base do desenvolvimento de uma nação. Pode-se dizer que há um consenso quanto ao papel da educação no processo de desenvolvimento e emancipação das pessoas e das nações, devendo esta figurar no topo das prioridades de um país.

Nesses termos, torna-se imprescindível em qualquer proposta de avaliação do nível de desenvolvimento de uma determinada população, abordar aspectos ligados à educação, cultura, sustentabilidade ambiental, organização de grupos sociais, ou seja, os bens imateriais, além dos materiais.

Outro trabalho que traduz bem essa concepção é o de José Eli da Veiga (2008). Dissertando sobre os possíveis conceitos de desenvolvimento, ele retoma a discussão sobre a diferença entre desenvolvimento e crescimento econômico, rejeitando as duas respostas mais simplórias que assimilam o desenvolvimento ao crescimento ou à ilusão deste. Depois de

revisar tantas contribuições, o autor pergunta que balanço pode ser feito? Seria possível encontrar uma resposta positiva, direta e concisa à pergunta? A mudança fundamental no modo de conceber o desenvolvimento abordado por Veiga foi inspirada em três autores principais: Ignacy Sachs, Celso Furtado e Amartya Sen.

Mas, segundo Veiga (2008), é de Celso Furtado a melhor fórmula sintética para dizer o que é desenvolvimento, pois manifesta sua preocupação com a transformação global da sociedade, com a incorporação de padrões institucionais, culturais e econômicos que se aproximam da concepção de modernidade. Como pensador engajado, Furtado trabalhou a sua construção teórica como fundamento e base para a ação política e sua visão de desenvolvimento e a sua trajetória intelectual foram fortemente influenciadas pela origem nordestina e o momento histórico pós-Segunda Guerra Mundial. O livro “Formação econômica do Brasil” (1959) pode ser lido como a primeira interpretação do desenvolvimento regional brasileiro. Entretanto, o autor não se atém ao desenvolvimento rural, mesmo assim sua obra se tornou referência e contribuiu para interpretações dos determinantes das desigualdades regionais e para a formulação de políticas de desenvolvimento em regiões menos desenvolvidas. Essa obra é tida como um dos pilares na construção da Teoria do Desenvolvimento Regional.

De acordo com Diniz (2009), do ponto de vista operacional, pensar uma política nacional de desenvolvimento regional implica refletir em uma nova regionalização do país para efeitos de política pública, em geral, e da política regional, em particular. No caso do Brasil, a regionalização atual, com as cinco regiões, foi determinante para se repensar os ajustes dos recortes territoriais como uma nova forma de política pública de desenvolvimento, que supera a noção de região e passa a tratar da estrutura espacial. O que deu origem à nova forma de analisar o desenvolvimento rural em uma escala territorial.

Autores como Veiga (2002) e Abramovay (2003) destacam a importância de levar em consideração a “dimensão espacial do desenvolvimento”, na qual as representações setoriais e escalares perdem importância em face de sua incapacidade de lidar com as múltiplas escalas e formas de gestão e exercício do poder, que passam a representar novos formatos institucionais no meio rural. Além de Veiga e Abramovay, outros autores demonstram que é possível conjugar o referencial teórico e político da relação entre território e desenvolvimento territorial rural.

Com essa visão ampla de desenvolvimento, a sessão a seguir apresenta as principais contribuições com as noções e conceitos de desenvolvimento aplicado ao rural.

2.1 ABORDAGENS DO DESENVOLVIMENTO RURAL

O desenvolvimento rural não é identificado apenas com o crescimento econômico, mas visto como um processo que envolve múltiplas dimensões, tais como: dimensão econômica, sociocultural, política e ambiental (KAGEYAMA, 2008). Essa definição remete à discussão dos eixos do desenvolvimento como paradigma da localização das atividades produtivas que são desenvolvidas por meio de projetos conduzidos no meio rural. Diversas vezes defrontavam-se com muitas desilusões pois, mesmo nos países ricos, a modernização e a industrialização da agricultura nos anos 1950 e 1960 causaram a marginalização e a pobreza no meio rural (RAYNAUT, 2014). Como tentativa de solução desse problema, em muitos casos eram gastas grandes somas de recursos em projetos de desenvolvimento rural, cujos resultados revelavam-se, no final, muito longe das metas fixadas inicialmente.

Entretanto, de acordo com Raynaut (2014), pesquisadores evidenciaram o fato de que as populações rurais de qualquer parte do mundo, mesmo as mais carentes e despojadas, têm competências técnicas e conhecimento profundo de seu ambiente e grande capacidade de iniciativa. Esse fato também é destacado nos trabalhos de Amartya Sen (2010), que insiste sobre a noção de *capability*: a capacidade dos indivíduos, até os mais pobres, fazerem suas escolhas relativas à situação a qual se encontram, sendo que as maiores crises, em particular a fome, surgem quando estes perdem tal capacidade de escolha.

Durante os anos 1980, de acordo com Raynaut (2014), a democracia trouxe experiências concretas de desenvolvimento em países que adotaram esse sistema, afirmando a necessidade de se conseguir a participação e o envolvimento da população nas ações de desenvolvimento. “Participação” tornou-se a palavra-chave de grandes instituições internacionais que, poucos anos antes, confiavam quase totalmente na competência dos cientistas e especialistas para definir o que era bom para resolver os problemas das populações rurais pobres. Esse fato acabou favorecendo o retorno da democracia e a abertura política em muitos países, inclusive no Brasil.

No entanto, o processo de redemocratização não veio acompanhado de uma maior distribuição da renda no país, ao contrário, alargou as disparidades entre as classes sociais. Isso levou o governo brasileiro a procurar um novo modelo de desenvolvimento, capaz de alterar as relações socioeconômicas e as dinâmicas regionais. O desenvolvimento rural no Brasil passou a existir em paralelo às estratégias definidas pelo modelo de modernização aplicados na América Latina, nos anos de 1960 e 1970, já como conceito associado a uma política pública específica. Surgiu como um marco modificando, substantivamente, as visões

tradicionais da agricultura familiar, da pequena agricultura, ampliando a preocupação com todos os elementos que, de alguma forma, determinam a produtividade. Ao mesmo tempo, o mundo rural se envolveu em um ambiente de mudanças significativas com o revigoramento e consolidação dos movimentos sociais rurais.

Kageyama (2008) buscou identificar possíveis diferenças nas trajetórias de desenvolvimento e ressaltou as características do desenvolvimento rural, incluindo indicadores da atividade agrícola, como sua diversificação e produtividade, indicadores de preservação ambiental e de pluriatividade no meio rural. Admitindo que a combinação dessas características, com base territorial diversa, produz resultados econômicos e sociais também diversos, foram descritos alguns efeitos do processo de desenvolvimento para as populações envolvidas: a redução do êxodo rural; a elevação da renda e a redução da pobreza; a melhoria das condições de vida e da escolaridade. Novamente a educação vem à tona como efeito do processo de desenvolvimento.

Veiga (2001) levou o tema “desenvolvimento rural” para o debate interno no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS). Ao analisar as implicações econômicas, sociais e políticas das concepções adotadas no Brasil sobre o “urbano” e o “rural”, propõe uma estratégia cujo eixo tem, explicitamente, um caráter territorial. Nessa perspectiva, foi criado o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS), cujo debate e elaboração aconteceram no interior e a partir do CNDRS. O PNDRS foi aprovado em 2003 e definiu quatro programas estratégicos: a democratização do acesso à propriedade da terra; o fortalecimento da agricultura familiar; a renovação da educação rural; e a diversificação das economias rurais.

Kageyama (2008), para explicar o desenvolvimento rural no Brasil, utilizou-se da abordagem do desenvolvimento de Sen (2000; 2010). Com uma discussão sobre o reconhecimento da ruralidade e território, destaca que a evolução do conceito de rural reflete a própria evolução do rural, de espaço quase exclusivamente agrícola para um tecido econômico e social diversificado. A autora identifica três possíveis enfoques para o problema da definição do espaço rural: espacial, territorial e construtivista. Ressaltando os fatores históricos (como por exemplo, as diferentes formas de ocupação), as condições físicas e a presença de ecossistemas particulares, como a floresta amazônica e cerrados, elementos que condicionam as trajetórias locais de desenvolvimento rural e, evidentemente, não podem ser captadas por indicadores padronizados.

Ainda, de acordo com Kageyama (2008), os territórios constituídos a partir da divisão administrativa dos estados da federação não são a escala mais adequada para analisar o

desenvolvimento rural. Mesmo assim, a temática das escalas territoriais tem sido uma questão frequente na literatura e nas decisões de regionalização do território para efeitos de análise e de políticas públicas.

Segundo Rambo (2014), a análise escalar assume relevância, uma vez que o território vem sendo entendido como regulador autômato de relações, como dotado da propriedade de sintetizar e encarnar projetos de desenvolvimento sociais e políticos. No entanto, quando se faz referência à dimensão rural do desenvolvimento, também se refere a um recorte metodológico, na medida em que o interesse da análise é compreender os processos de mudança social que ocorrem no espaço rural, sem desconsiderar suas interfaces com as outras dimensões.

Segundo essa percepção, o desenvolvimento rural diz respeito tanto aos processos e ações que influem na melhoria das condições objetivas de reprodução social das populações rurais, quanto às relações das populações e do espaço rural com os demais processos de mudança econômico-ambiental, técnico-tecnológico, sociocultural, político-institucional, ético-moral, em uma gama mais ampla de relações com toda a sociedade (BEBBINGTON, 2001; SCHNEIDER *et al.*, 2010).

Schneider e Tartaruga afirmam que o desenvolvimento rural pode ser definido como:

[...] um processo que resulta de ações articuladas que querem induzir mudanças socioeconômicas e ambientais no ambiente do rural para melhorar a renda, a qualidade de vida e o bem-estar das populações. Dadas as especificidades e particularidades do espaço rural, determinadas pelas condições sociais, econômicas, ambientais e tecnológicas, o desenvolvimento rural se refere a um processo evolutivo, interativo e hierárquico de seus resultados, manifestando-se nos termos dessa complexidade e diversidade no plano territorial (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2006, p. 17).

A abordagem do desenvolvimento pode ser definida das mais diversas formas. No entanto, Boisier (2003) e Spósito (2008) o definem em quatro tipos: regional, local, endógeno e territorial. Para Spósito (2008), a ideia mais forte do desenvolvimento é aquela que se associa ao território, porque ele se apresenta em diferentes pontos, com intensidades diferentes.

A abordagem do desenvolvimento vale-se de diversas disciplinas e abordagens teóricas, principalmente, quando se trata de entender o desenvolvimento territorial a partir de diferentes visões. Veiga (2008) alerta que a maior dificuldade quando se trata de medir o desenvolvimento está na natureza necessariamente multidimensional do processo de desenvolvimento. Schneider e Tartaruga (2006) destacam a importância da

utilização da noção de território e desenvolvimento territorial, já que os debates em torno dos modelos de desenvolvimento encontram outras expressões como desenvolvimento local, endógeno e exógeno.

Nesse sentido, o espaço-território tem o papel de uma variável explicativa no desenvolvimento rural, sendo nesse espaço que ocorre a organização produtiva que influencia as estratégias dos indivíduos e das empresas. Portanto, apresenta-se a seguir a abordagem do desenvolvimento rural e o enfoque territorial que subsidiam esta tese.

2.2 DESENVOLVIMENTO RURAL E O ENFOQUE TERRITORIAL

A partir da segunda metade do século XX emergiu o debate sobre território e territorialidades no contexto que, gradualmente, convencionou-se chamar de sociedade globalizada e complexa nos âmbitos social, econômico, político, cultural e ambiental. Diante desse contexto, nesta seção aprofunda-se a contribuição da abordagem territorial à compreensão do desenvolvimento rural.

A introdução da perspectiva territorial na discussão dos processos de desenvolvimento rural é um fenômeno relativamente recente. Ricardo Abramovay foi um dos primeiros estudiosos do desenvolvimento rural a adotar a abordagem territorial no Brasil. Essa abordagem levou em consideração as formas de coordenação não formalizadas ou institucionalizadas (redes, relações de reciprocidade), os atributos comparativos dos produtos e recursos associados a territórios específicos, social e culturalmente marcados (capital social, valores de uso, valores éticos, valores de prestígio) e, finalmente, as dinâmicas sociais. Trata-se, portanto, de uma perspectiva que acentua as iniciativas inovadoras dos atores locais, cabendo às instituições públicas o indispensável apoio no que se refere à legitimação e à dinamização geral dessas iniciativas. Assim, o desenvolvimento rural, sob o enfoque territorial, foi gradualmente introduzido nos debates acadêmicos e políticos a partir do entendimento das próprias experiências disseminadas nas áreas rurais (CAVALCANTI *et al.*, 2014).

Para Machado (2011), o desenvolvimento territorial adota o mesmo enfoque do regional, ou seja, realizar investimento em áreas mais vulneráveis (ou menos desenvolvidas), sem que a escala geográfica seja a região. As desigualdades dentro das próprias regiões são grandes e aqueles territórios em melhores condições têm se aproveitado mais das políticas regionais do que os que realmente precisam.

Boiser *et al* (1996) e Rambo (2014) destacam que o objetivo do desenvolvimento territorial é triplo: o aperfeiçoamento do território, entendido como sistema físico e social

complexo, dinâmico e articulado; o aperfeiçoamento da sociedade ou comunidade; e o aperfeiçoamento de cada pessoa que habita o território.

Para Favareto (2006), o enfoque territorial foi adotado para dar conta do cenário vivido no campo brasileiro face à crise da própria ideia de desenvolvimento. Alguns elementos desse cenário foram, primeiro, o crescimento em termos de importância política dos agricultores familiares. Segundo, que o mundo passava por uma grave crise ambiental e a questão do “sustentável” tornava-se fundamental para se pensar em desenvolvimento. Além disso, a noção de “rural” passava também por transformações, sendo destacadas características como a diminuição da distância entre o rural e o urbano e a questão do rural não ser apenas agrícola, ou seja, existir uma pluriatividade nesse meio. Essas características foram definidas por autores (GRAZIANO, 1998; VEIGA, 2002) como nova ruralidade.

Favareto (2006, p. 50) afirma que:

A chamada abordagem territorial emerge num contexto sócio-histórico muito específico, revelando-se tanto uma categoria empírica, em cuja base estão as transformações recentes muitas vezes batizadas sob definição ampla e vaga de “novas ruralidades”, como uma categoria cognitiva, formulada visando dar conta da dinâmica emanada dessa nova situação.

Sob o enfoque territorial busca-se conjugar espaço e lugar em um termo híbrido, mas também conjugar as dimensões cognitiva e normativa⁹. Durante o último quarto do século XX, enquanto se forjava, no bojo da Geografia, essa nova acepção do termo Território, evoluções conceituais paralelas estavam em andamento em outras Ciências Sociais para acompanhar os esforços de compreensão da complexidade do mundo contemporâneo (RAYNAUT, 2014). Foi o caso, em particular, das Ciências Políticas e da Economia, que foram aos poucos se conectando com a Geografia e dando forma a esse novo modelo de desenvolvimento, baseado na abordagem territorial, que se tornou a base da política territorializada do desenvolvimento rural. A proposta de uma estratégia de desenvolvimento rural, com enfoque territorial, é fruto de um debate em torno do tema desenvolvimento sustentável, iniciado nos anos 1970.

⁹ Para Veiga (2001, p. 2) há duas concepções que configuram o território no Brasil: “[...] a normativa, que orienta o cálculo da “taxa de urbanização”, e a analítica, que orienta diversas abordagens em ciência regional, principalmente em estudos sobre hierarquia, sistemas e redes urbanas”. Para o autor, a definição normativa é discrepante e ultrapassada, porque uniformiza e define o que é a área urbana e a área rural baseada na conformação inframunicipal e em vista da arrecadação tributária, mesmo que haja um grande número de municípios com menos de 20 mil habitantes que se caracterizam por dinâmicas rurais, mas são enquadrados na mesma normativa que as grandes aglomerações metropolitanas.

O estudo do caso realizado por Garofoli (1992) observou um novo modelo de desenvolvimento regional baseado na criação de “territórios” e na proliferação de pequenas empresas. De acordo com os resultados dessa pesquisa, o espaço assumiu características de um território, isto é, *clustering* de relações sociais, onde os rurais passam a ter múltiplas atividades que oportunizam o desenvolvimento (KAGEYMA, 2008). Nesse caso, o território teve papel central no processo de desenvolvimento econômico, cobrindo aspectos como informação, produção, mercado de trabalho e governança socioinstitucional e os fatores de sucesso são eminentemente locais.

Todo o modelo necessita de um processo que lhe permita readequá-lo ao momento presente, e, sobretudo, às necessidades, combinando cenários distintos nos quais deve atuar. Dessa forma, o modelo para o desenvolvimento socioeconômico de território implantado na década de 1980 nasceu como uma opção ao desenvolvimento local e regional, mas ainda é bastante criticado por ter surgido como uma solução para tudo, em um momento de crise. De tal modo, a questão territorial ganhou nova roupagem nos anos de 1990. Foi, aos poucos, emergindo e fazendo parte das expressões dos processos recentes relacionados ou contrapostos à globalização na sociedade contemporânea. Ao longo do tempo, ampliou-se permeando o discurso de diferentes áreas de conhecimento, dos formuladores e executores de políticas públicas, que buscam conciliar a proposta de desenvolvimento rural sustentável com a redução da pobreza e das desigualdades sociais dentro dos territórios rurais e da cidadania (COREZOLA; OLIVEIRA; ALMEIDA, 2010).

Ainda nos anos noventa, o Programa Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais (LEADER) instituiu um novo modelo de organização das políticas para o rural europeu, baseado no enfoque territorial, que buscou ultrapassar a noção de “região” tal como utilizada no quadro de uma estratégia de “desenvolvimento regional”, em contraponto com o fortíssimo viés setorial da Política Agrícola Comum. Esse Programa é considerado a principal referência de programas territoriais de desenvolvimento rural e desempenhou um papel de laboratório de políticas públicas, cujas lições foram aproveitadas fora do espaço europeu.

A ideia de territorialidade alcançou o desenho das políticas públicas no Brasil. Entre 2001 e 2003, se efetivou com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (FAVARETO, 2006).

Outra influência sobre o enfoque territorial na política brasileira foi a metodologia desenvolvida pela FAO no “Diagnóstico Territorial Participativo e Negociado” - DTPN (FAO, 2004), tendo o território como espaço de negociação. No caso da FAO, a recuperação e a

concretização das reflexões por vários pesquisadores (geógrafos, economistas, cientistas sociais) fez-se na forma de uma metodologia específica de intervenção. O documento no qual essa metodologia foi explicitada passou a ser o quadro de referência da instituição, no seu apoio aos estados membros, que procuravam reorganizar suas instituições com a finalidade de promover meios de existência sustentáveis no campo (RAYNAUT, 2014).

A abordagem territorial surgiu a partir dessas mudanças e é uma das ferramentas utilizadas para promover o desenvolvimento, diante da nova realidade e de sua percepção no campo. Nesse cenário político e ideológico, do final da década de 1990 o desenvolvimento territorial emergiu em um momento marcado pelo questionamento da noção de desenvolvimento (FAVARETO, 2006; 2007). O debate trouxe uma concepção mais abrangente que incluía não só a questão social, mas também a ambiental, a cultural e a política. Isso aproximou o desenvolvimento e o território de uma forma de democracia participativa, dentro de um novo modelo de gestão descentralizador. Assim, um novo alento foi encontrado na capacidade dos atores locais se organizarem e criarem projetos inovadores, mesmo diante das condições mais adversas.

De acordo com Perico (2009), a concepção de território rural, adotada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) ainda estava em construção naquela data. Porém, a adoção do desenvolvimento territorial como estratégia de execução do Programa Territórios da Cidadania, em 2008, como componente fundamental da Agenda Social do Governo Federal, acarretou em uma grande visibilidade do Programa. Também acelerou o processo de articulação de políticas públicas, o fortalecimento institucional e o desenvolvimento do capital social (RODRIGUES *et al.*, 2014).

Os programas territoriais adotados no Brasil, no início do século XXI, emergiram como uma forma de equilibrar as políticas do lado da democracia, da cidadania e do desenvolvimento, como uma tentativa de diminuir as desigualdades sociais resultantes do modelo dominante e concentrador. Dessa forma, a noção de território, pela relação estreita que estabelece entre dinâmicas complexas de reprodução material e imaterial de coletividades humanas e um quadro concreto de vida, oferece um suporte conceitual, particularmente adequado, para se pensar a participação num contexto ideológico mais amplo (WANDERLEY, 2014). Assim, as políticas públicas de desenvolvimento (em todas as suas dimensões) são focalizadas em territórios, definidos de acordo com características comuns, propostas pelo MDA.

A abordagem territorial dirige o foco das políticas de ordenamento territorial, de autonomia e de autogestão, como complemento das políticas de descentralização.

Simultaneamente ao debate acadêmico e às iniciativas dos atores locais e com eles entrelaçada, a emergência do desenvolvimento territorial envolveu igualmente as instâncias governamentais, orientando progressivamente a adoção de um novo enfoque para o desenvolvimento rural.

De acordo com Niederle e Grisa (2013), a política de desenvolvimento territorial sugere a emergência de uma nova forma de governança, condizente com a necessidade de ampliação da interlocução entre atores de diferentes fóruns de produção e institucionalização de ideias. O modelo de governança pressuposto é expressão paradigmática do modo como as ações públicas passam a integrar e corresponsabilizar Estado e sociedade civil na gestão dos problemas públicos, envolvendo três aspectos principais: a formação e estabilização de redes heterogêneas de atores sociais (gestores, agricultores, técnicos, pesquisadores, prefeitos, vereadores, pequenos empresários, etc.); a constituição de espaços públicos onde esses atores confrontam ideais e valores com vistas a formar novos compromissos (sobretudo nos colegiados territoriais); e uma nova institucionalidade que regula as formas emergentes de relações políticas (normas para transferência de recursos públicos aos territórios; recomendação de paridade entre governo e sociedade civil nos colegiados territoriais).

Mesmo diante da descentralização e de um modelo participativo de gestão, a construção do território ainda é mediada pelas relações de poder, do poder mais material das relações econômico-políticas. Desse modo, de acordo com Perafán (2007), tanto a economia espacial quanto a Geografia com suas análises dos efeitos das proximidades, abordam dimensões sociais e culturais que ajudam a compreender a organização das instituições econômicas dentro da lógica do território. Assim, emerge uma nova noção de territórios nas Ciências Sociais.

2.3 NOÇÃO DE TERRITÓRIO NAS CIÊNCIAS SOCIAIS

A noção de território é multidimensional e vem sendo utilizada em diferentes campos das Ciências Sociais, que se apropriam desse termo para acompanhar os esforços de compreensão da complexidade do mundo contemporâneo. A partir da década de 1980 emergiram abordagens sobre o desenvolvimento rural que se utilizam da perspectiva territorial em suas análises. Não se trata aqui de fazer um inventário dessas abordagens disciplinares que se utilizam desse arcabouço, mas sim trazer algumas dessas referências cognitivas e normativas que possam contribuir na perspectiva de se pensar o desenvolvimento rural sob um enfoque territorial.

Os primeiros trabalhos sobre território tiveram sua origem na Alemanha, dentro da Geografia Política, com o trabalho de clássicos como Ratzel (1990), que trouxe para o debate o conceito de território, tratando-o como espaço físico dominado por um Estado-Nação. Ratzel vinculou o território como espaço imprescindível para alcançar objetivos políticos, justificando a manutenção e a conquista do poder para ocorrer o domínio do Estado. Assim, é necessária a existência do território.

No Brasil, Milton Santos (1978; 1979; 1985; 1994; 1996) colaborou para a construção do conceito de território. Para o autor, encontrar uma definição única para espaço ou mesmo para território é tarefa árdua, pois cada categoria possui diversas acepções, recebe diferentes elementos, de modo que toda e qualquer definição não é uma definição imutável, fixa, eterna, mas flexível e que permite mudanças. Portanto, os conceitos têm diferentes significados e são definidos ao longo da história, como ocorreu com os conceitos de espaço e de território.

Foi a geógrafa Bertha K. Becker quem trouxe a discussão do conceito de território para o cenário político brasileiro. Em seu artigo *O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo*, publicado em 1983, a autora fez críticas ao conceito de território com vinculação exclusiva ao poder do Estado-nação, como única realidade representativa dos aspectos políticos.

Para Becker (1983), os conceitos de Estado e, conseqüentemente, de território estatal, foram alterados para assimilar, de um lado, os poderes de escalas inferiores ao estatal, dessa forma, presentes no âmbito jurídico e político do Estado, entretanto não-estatais; e, de outro, os poderes de escalas superiores (supranacionais). Nesse sentido, Becker declara que “[...] face à multidimensionalidade do poder, o espaço reassume sua força e recupera-se a noção de território. Trata-se de uma geopolítica de relações multidimensionais de poder, em diferentes níveis espaciais” (BECKER *apud* SCHNEIDER; TARTARUGA, 2006, p. 76).

Os territórios e as territorialidades fazem parte das expressões dos processos recentes relacionados ou contrapostos à globalização na sociedade contemporânea. Segundo Haesbaert e Limonad (2007), a compreensão de território requer que sejam levados em conta pressupostos fundamentais, a saber: a distinção entre espaço e território, considerando que o primeiro está relacionado às dimensões geográficas e o segundo é bem mais amplo. Este envolve outros fatores: que o território é sempre uma construção histórica e social que envolve relações de poder nos espaços socialmente construídos; que ele possui uma dimensão mais subjetiva e simbólica, que abrange os níveis da consciência, e outra mais objetiva e material, que se expressa nas relações de apropriação e dominação do espaço. Estes pressupostos se conformam e se inter-relacionam a partir das vertentes conceituais

analítica, jurídico-política, cultural e econômica¹⁰. E, imbricada com o território, surge à noção de territorialidade, que consiste em um “[...] conjunto de práticas sociais e meios utilizados por distintos grupos sociais para se apropriar ou manter certo domínio (afetivo, cultural, político, econômico) sobre determinada parcela do espaço geográfico.” (HAESBAERT; LIMONAD, 2007, p. 44).

Um dos autores que se destacou, em nível internacional, nas pesquisas sobre conceitos de território e territorialidade é Robert David Sack (1986). O autor faz uma abordagem crítica não marxista do território e da territorialidade humana, centrada nas relações de comando-ordem-poder e no estabelecimento da comunicação. A territorialidade corresponde às ações humanas, ou seja, à tentativa de um indivíduo ou grupo para controlar, influenciar ou afetar objetos, pessoas e relações numa área delimitada. Essa área é o território e, pode acontecer que ocorra o não-território, onde não há delimitação e efetivação de relações de controle e influência por certa autoridade (SAQUET, 2009).

Para Souza (2009), o que define território é em primeiro lugar o poder e, nesse sentido, a dimensão política é aquela que, antes de qualquer outra, lhe define o perfil. Dessa maneira, o desenvolvimento territorial é compreendido como um exercício de poder de múltiplos atores sobre o espaço que resulta em práticas, processos, estratégias, projetos e políticas, com vistas ao atendimento das demandas, necessidades e interesses dos atores, dando origem a novos usos políticos e econômicos do território (BECKER, 1983).

Para Rambo (2011), um dos maiores desafios para apreender a dinâmica territorial do desenvolvimento é compreender os atores não somente enquanto *homo economicus* ou *homo sociologicus*, uma vez que a dinâmica territorial envolve ambas as dimensões. O território é concebido a partir da imbricação de múltiplas relações de poder, como produto dos atores sociais (Estado, organizações, indivíduos) (RAFFESTIN, 2011). São esses atores que, com diferentes níveis de poder, produzem o território. Sendo assim, o processo socioespacial a ser analisado remete ao exercício do poder e da escala geográfica do poder e gestão.

Saquet (2009) aponta que se pode diferenciar minimamente o território de espaço, porém o destaque central é a importância das relações de poder e da identidade para a definição do território. Para o autor, o debate envolve as várias dimensões do

¹⁰ Para Veiga (2001, p. 2), o rural não pode ser definido somente pela taxa de população nele existente, mas sim por um conjunto de outros critérios econômicos, culturais, sociais, ambientais, políticos e geográficos, além dos critérios estritamente fiscais que prevalecem na definição normativa atual.

desenvolvimento (social, econômica, política, cultural, ambiente, etc), das noções de poder e identidade no que diz respeito ao território e das características do “novo rural”. Este é multifuncional e não-agrícola, onde os agricultores familiares são atores importantes e pluriativos; foi transformado em iniciativas da sociedade civil e do governo e “desembarcou” com força nos territórios, a partir de 2003, na forma de política pública.

Haesbaert e Limonad (2007) oferecem um instrumento de análise do território e dos processos de territorialização e frisam a importância de considerar o território em suas múltiplas dimensões, quais sejam: a necessidade de se levar em conta que a construção do território resulta das dimensões material e simbólica; que o território contribui para moldar identidades e é também por elas moldado; que o território pode ser analisado a partir de seu grau de fechamento ou abertura de suas fronteiras, bem como o seu maior ou menor grau de instabilidade; que a continuidade ou descontinuidade do território depende de seu grau de fragmentação; que a perspectiva temporal na história é fundamental na configuração do território; e, finalmente, que há diferentes níveis de superposição ou interposição no território que precisam ser captados e levados em conta.

Schneider (2009) sintetiza e classifica as diferentes perspectivas que utilizam a noção de território em torno de três paradigmas que cabem ser explicitados. O primeiro, baseado na Geografia, entende o território a partir de interações humanas com o espaço e as formas como estes espaços são apropriados e gerenciados no processo de desenvolvimento, o que, por sua vez, implica em relações de poder que incidem na construção ou territorialização, desconstrução ou desterritorialização e na reconstrução ou reterritorialização. Essa dinâmica de produção de espaços, segundo Haesbaert (2004), não é linear porque ocorre em meio às contradições, requer um trabalho a longo prazo e alcança, inclusive, a reprodução desses espaços. Ainda na área da Geografia humana, estudos como os de Woods (2007) têm contribuído para examinar as alterações que vêm ocorrendo nos espaços rurais, nas relações de produção e consumo, com interações entre atores locais e globais que, por sua vez, também requerem a reconfiguração das relações, caracterizadas por esse autor como relações híbridas, que se constroem nas relações políticas entre os atores que circulam entre os vários níveis e espaços.

O segundo paradigma das Ciências Sociais explicitado por Schneider (2009, p. 30), oriundo especialmente da Sociologia e da Antropologia, “[...] refere-se à visão esposada pelos estudiosos que pensam o território a partir das relações entre as dimensões imateriais, culturais e simbólicas com os espaços”. Essa acepção transcende a visão de território como um espaço físico ocupado, de modo que ele passa a ser construído a partir da identidade dos

indivíduos e grupos que ocupam determinado território e cultivam valores que externalizam seus sentimentos de pertencimento, coesão social e cultural vivenciados no território.

Para esse autor, estudos mostram que “[...] grupos sociais com forte identidade e sentimento de pertencimento são socialmente coesos e capazes de se impor de forma reativa ou proativa aos efeitos externos”. E a referência do território “[...] ajuda a explicar as estratégias de localização através do fortalecimento da identidade, dos valores imateriais e da cultura.” (SCHNEIDER, 2009, p. 31).

O terceiro paradigma vem da área da Economia e da Geografia do desenvolvimento. Entende o território associado à região, podendo inclusive ser usado como sinônimo. A literatura recente o tem denominado de “novo regionalismo” como forma de superação do “velho regionalismo”. Tratam-se de regiões com potencial de inovação tecnológica, economicamente dinâmicas e com relacionamentos institucionais consolidados entre os atores no território. Ploeg *et al.* (2008), inclusive, propuseram tipologias de regiões rurais em seus estudos sobre a relação rural e urbano. Nesse novo regionalismo ocorre um deslocamento do enfoque estruturalista para enfoques que acentuam as redes de relações, que se forjam nos múltiplos espaços sociais e econômicos.

Na mesma direção da Geografia Econômica, Scott e Storper (2003) estudaram *regiões, globalização, desenvolvimento* e destacaram que, na sociedade globalizada, as regiões se constituem em uma dimensão essencial do desenvolvimento. Esse olhar regionalizado e localizado possibilita a identificação das características das realidades específicas, a partir das quais se podem sugerir as conseqüentes políticas de apoio, para que essas regiões alcancem melhores patamares de desenvolvimento.

Schneider (2009) destaca que os três paradigmas convergem em torno da visão comum de que o sistema produtivo e as relações de trabalho e de produção funcionam com base em uma dinâmica que é influenciada pelo espaço no qual se encontram e no qual operam os diferentes atores e sistemas. Dessa forma, o autor acentua que a articulação do chamado “tecido produtivo local com o ambiente socioeconômico levou à crescente utilização do conceito de território, que passou a ser entendido pelos economistas como variável a ser levada em consideração no estudo dos processos de desenvolvimento.” (SCHNEIDER, 2009, p. 34). Nessa perspectiva, a definição de Reis (1992 *apud* SCHNEIDER, 2009, p. 34), que entende os “[...] territórios como espaços organizados de funções econômicas, onde se iniciam, desenvolvem e potencializam processos relacionais de estruturação produtiva [...]”, que se originam nos locais onde vivem e se relacionam os atores, é uma contribuição significativa para a compreensão do conceito de território e sua função no tempo e no espaço.

Com fundamentos teóricos originados especialmente da Sociologia Econômica, Ray (2002) e Abramovay (2006) trazem visões semelhantes sobre o desenvolvimento rural e sua localização. Ray (2002) parte da constatação de que a crise do sistema agroalimentar europeu, que surgiu a partir do início deste século, evidenciou um paradoxo do modelo de agricultura industrial que chegou ao limite de sua expansão diante do declínio da capacidade do Estado de suportar sua continuidade. Segundo o autor, tal situação de crise constituiu-se como oportunidade de se repensar o modelo de desenvolvimento e a intervenção pública, de modo que favoreceu a emergência de um conjunto de dinâmicas de desenvolvimento rural que se pode chamar de territoriais, incluem inovação institucional para a governança regional e local. Esse desenvolvimento deve ser compreendido de modo integrado e como um processo de animação das capacidades endógenas, que conduz para dinâmicas sustentáveis e que se caracteriza por: ser focado no território e contar com novas formas de intervenção e regulação pública; construído a partir da base de recursos locais e com a participação dos atores sociais; e baseado nas necessidades e capacidades da população local para reter seus benefícios no local.

Abramovay (2006) contribuiu para a discussão de forma expressiva, visto que analisou as “virtudes da noção de território” e seu potencial para o avanço da produção de conhecimentos sobre as regiões rurais, amparando-se em dimensões básicas, brevemente descritas a seguir.

A primeira virtude consiste em apontar para a necessidade de se buscar um embasamento teórico que possibilite a superação da perspectiva estritamente setorial, que considera a agricultura familiar como se fosse o único setor e os agricultores como se eles fossem os únicos atores, nas diferentes regiões rurais. Dos limites dessa visão setorial decorrem dois desdobramentos. No plano operativo se faz necessário redefinir os instrumentos estatísticos que delimitam as ruralidades, considerando as novas configurações territoriais, as inter-relações entre rural e urbano e seus ecossistemas. No plano teórico é preciso conceber os territórios para além de seus limites físicos e atentar para os modos como se produzem em seu interior as relações e interações sociais.

A segunda virtude da noção de território é que ela contribui para evitar a confusão recorrente entre crescimento econômico e desenvolvimento. Para Abramovay (2006), a pobreza rural, por exemplo, precisa ser compreendida como um fenômeno multidimensional, que tem raízes mais amplas que a insuficiência de renda e que requerem ser enfrentadas. O autor entende que a abordagem territorial requer ampla análise dos atores e das instituições, em torno das quais se organizam as interações sociais no território.

A terceira virtude assenta-se sobre a importância crucial de proceder consistentes estudos empíricos dos atores, suas organizações e instituições, os interesses em disputa e suas formas de governança para compreendê-los pelos contextos nos quais estão inseridos.

Finalmente, a abordagem territorial tem a virtude de tratar das formas como uma sociedade utiliza os recursos naturais no processo de organização da produção, bem como da relação entre os sistemas sociais e os sistemas ecológicos. Para Abramovay (2006, p. 53), “[...] os territórios são o resultado da maneira como as sociedades se organizam para usar os sistemas naturais nos quais se apoia sua reprodução”, abrindo caminhos para a cooperação entre as Ciências Sociais e Naturais no campo do desenvolvimento rural.

Mantidas as especificidades das abordagens, e sem querer enquadrá-las em sistemas definidos, pode-se dizer que as contribuições de Ray (2002) e Abramovay (2006) aproximam-se do segundo e terceiro paradigmas mencionados por Schneider (2009), pela ênfase que põem na construção social do território a partir das interações que se estabelecem entre as redes nas quais se articulam atores sociais, Estado e mercado, nas relações de produção e consumo.

2.4 POTENCIALIDADES E LIMITES NA APLICAÇÃO DO ENFOQUE TERRITORIAL

Vários autores, como Favareto (2006; 2010) Niederle (2014), Wanderley (2014) e Maluf (2013) têm realizado estudos utilizando abordagens territoriais para analisar as mudanças que vêm ocorrendo no desenvolvimento rural, na atualidade. Longe da pretensão de fazer classificações entre teóricos e práticos, até porque em suas análises geralmente ambos acentuam as duas dimensões, mas para aprofundar a pergunta inicial deste trabalho, nesta seção são trazidas contribuições de autores que buscam operacionalizar a abordagem do desenvolvimento rural sob o enfoque territorial, em diversas realidades, com suas potencialidades e limites.

De acordo com Favareto (2006), a emergência da abordagem territorial do desenvolvimento rural trouxe dificuldades práticas e teóricas. A conjugação do adjetivo “territorial” ao substantivo “desenvolvimento”, pretende a um só tempo, envolver e substituir com maior precisão outros qualificativos relacionados à dimensão espacial dos processos de desenvolvimento, como o rural, urbano, regional, local. Um movimento que traz implicações relativas tanto aos contornos dos diversos domínios do campo científico e também da divisão técnico-administrativa de estruturas de governo e órgão de planejamento, como aos quadros mentais de interpretação de leigos e especialistas.

Com isso, uma das principais dificuldades que envolvem a ideia de desenvolvimento rural e que tem a ver com os caminhos que passam por sua origem e institucionalização, reside no caráter eminentemente normativo que tem marcado a maioria das proposições disponíveis.

Para Perafán (2007) existe uma mudança nas abordagens de desenvolvimento sob a denominação de territorial. Há uma revalorização do espaço, do local, das características e potencialidades que um território específico tem para gerar seu desenvolvimento. No entanto, a proliferação de estudos a respeito, provenientes sobretudo de áreas como a Economia Industrial, Economia Espacial e a Sociologia, e nelas, diversas correntes, faz com que a abordagem territorial não conte com um corpo teórico unificado.

Martínez (2009) analisa o Projeto de Redução da Pobreza e Desenvolvimento Rural Local no Equador, implantado pelo governo e com o aporte do Banco Mundial e da Comunidade Econômica Europeia. Entre seus pressupostos e nas conclusões, ele menciona que a abordagem territorial requer que se entenda o território de uma forma integral e endógena. Também acentua a urgência de revalorizar as pessoas que habitam e constroem o território em suas múltiplas formas de relações e conexões com mercados, desde os locais até os globais. E observa, ainda, que quanto menor a influência do ‘desenvolvimentismo’, maior será a possibilidade dos pequenos produtores aprenderem a caminhar com suas próprias pernas e transformarem o território a partir de suas condições, o que necessariamente requer políticas públicas de apoio ao desenvolvimento regional.

Os estudos de Schejtman e Berdegué (2003) contemplam, ao mesmo tempo, uma abordagem teórica e político-operativa sobre a relação entre o território e o desenvolvimento rural nos continentes europeu e latino-americano. Esses autores resenharam várias teorias das quais extraíram sete elementos importantes para o enfoque territorial do desenvolvimento rural que cabem ser destacados:

- a) em um ambiente competitivo, gerado pelo progresso técnico e conhecimento, sobrevivem aquelas unidades de produção que possuem maior capacidade competitiva;
- b) a inovação tecnológica é fundamental para elevar a produtividade da mão de obra e a renda da população rural;
- c) a competitividade é um fenômeno sistêmico, que depende de fatores do entorno do território e das articulações multissetoriais;
- d) a demanda externa ao território exerce um papel dinamizador de suas transformações produtivas;

- e) é fundamental fortalecer os vínculos rural-urbano no desenvolvimento de atividades agrícolas e não agrícolas;
- f) a importância do desenvolvimento institucional, que fortaleça as redes de relações de reciprocidade;
- g) o território, além de um espaço físico objetivamente existente, é uma construção social, que envolve um conjunto de relações sociais que originam e expressam identidades e sentimentos de pertencimento, que são compartilhados entre agentes públicos e privados, em torno de um projeto de desenvolvimento no território.

A visão de Schejtman e Berdegú (2003) auxilia no ordenamento da definição e operacionalização de políticas públicas por parte do Estado, no sentido de gerar as mudanças produtivas e institucionais necessárias em determinado território. Contudo, conforme Abramovay (2006), Schneider (2009) e Favareto (2010), é uma visão um tanto reducionista e instrumental por conceber o espaço rural e seus atores como um lugar onde o “progresso” ainda não teria chegado, mas que poderia, naturalmente, e, numa espécie de “círculo virtuoso”. Tal transformação ocorreria na medida em que o Estado direcionasse suas estruturas institucionais e aportasse políticas públicas para a “elevação” das condições materiais e sociais da população rural pobre, independentemente de considerar outros fatores como as relações de poder e as interações sociais existentes entre esses atores. Além do mais, Abramovay (2006) critica as vertentes analíticas que tendem associar o território apenas às regiões potencialmente “exitosas” e promissoras economicamente, como os “nichos” de mercado, que subestimam as dinâmicas das interações sociais aí envolvidas.

Baseado em dados do Censo Demográfico de 1991 e 2000, Veiga (2001) analisa as mudanças em relação ao desenvolvimento territorial no Brasil. Ele frisa que ainda prevalece a concepção normativa sobre a analítica no trato dos territórios rurais e urbanos e, conseqüentemente, as políticas públicas de estímulo ao desenvolvimento rural são marcadas por este viés normativo, que foi cunhado na era varguista do Estado Novo.

Veiga chama atenção que, com base no Censo, nas décadas de 1980 e 1990 houve um adensamento demográfico¹¹ em diversos municípios pouco populosos, o que traz novos desafios para o desenvolvimento territorial e seu dinamismo econômico e social. Ele aponta a necessidade da adoção de novas estratégias e arranjos institucionais como: o surgimento de um contrato territorial de desenvolvimento (CTD) a ser firmado com articulações

¹¹ Para Veiga (2001), o crescimento populacional de 44% dos municípios ‘urbanos’ e de 25% dos municípios rurais pode ser um indicador de dinamização de certas regiões rurais que ainda carecem ser estudadas.

intermunicipais, cujos planos microrregionais de desenvolvimento rural sejam selecionados por instâncias competentes. Mas uma estratégia deste tipo só terá chance de abrir algum caminho no emaranhado político dos programas governamentais se estiver vinculada a uma regionalização, que permita vislumbrar tendências e prioridades (VEIGA, 2001).

O autor alerta para a necessidade dessa estratégia garantir a introdução, também, de “[...] uma nova visão da configuração territorial do país, pois a visão normativa herdada do Estado Novo não pode continuar a ser uma camisa de força para o diagnóstico de macrotendências do desenvolvimento”. Esse alerta “[...] reforça a necessidade de que se rejeite qualquer tipo de zoneamento baseado em critérios meramente setoriais.” (VEIGA, 2001, p. 20).

O mesmo autor acentua que “[...] essa nova configuração territorial do país talvez possa resultar do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), agora sob a responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do MMA.” (VEIGA, 2001, p. 20). Estratégias de desenvolvimento rural como esta, ressalta Veiga (2001), implicam em articulações intermunicipais e microrregionais entre as esferas de governo e com a participação ativa dos agentes sociais envolvidos, de modo que se ajustem às diversas visões sobre o que se quer construir como desenvolvimento territorial a partir de uma nova relação entre o rural e o urbano¹².

Favareto realiza um detalhado estudo sobre a *abordagem territorial do desenvolvimento rural* e parte da afirmação de que já não faz mais sentido tratar o rural como agrário e que é preciso compreendê-lo “[...] por sua natureza eminentemente territorial” (FAVARETO, 2010, p. 299). Ele acentua que a abordagem territorial se originou, especialmente, a partir do reconhecimento das novas dinâmicas espaciais e do realinhamento dos instrumentos tradicionais de promoção do desenvolvimento, adotados pelos organismos internacionais de cooperação e fomento e pelos Estados Nacionais em suas políticas de estímulo ao rural. Entretanto, para Favareto (2010, p. 301),

[...] a nova visão do desenvolvimento rural se instituiu com força suficiente para reorientar o discurso e o desenho das políticas e dos programas formulados com esse fim, mas isso não se fez acompanhado da criação de novas instituições capazes de sustentar esse novo caminho. Ao contrário, o que parece estar ocorrendo é uma incorporação “por adição” dos novos temas em que, sob nova roupagem, velhos valores e práticas continuam a dar os parâmetros para a atuação dos agentes sociais,

¹² Veiga (2002) menciona que em meio ao debate sociológico se veicula uma falsa alternativa para a superação da “dicotomia” rural x urbano e do “continuum” rural - urbano, e que o seu enfrentamento requer que se saia do isolamento demográfico no qual este debate foi encurralado e se considerem as várias dinâmicas socioeconômicas e ecológicas, reversíveis e irreversíveis, que se encerram na face territorial do desenvolvimento.

coletivos e individuais, estabelecendo aquilo que a literatura em economia institucional chama de dependência de percurso.

Para discorrer sobre essa “nova visão de desenvolvimento rural”, o autor se aporia em Garcia (2002), que caracteriza quatro momentos distintos do desenvolvimento rural na América Latina: os projetos e iniciativas de desenvolvimento comunitário; os grandes projetos de reforma agrária; os projetos de desenvolvimento rural integral; e os projetos que tratam do desenvolvimento territorial e combate à pobreza.

Com base nas orientações dos organismos internacionais, o autor analisa a passagem do enfoque setorial para o territorial que se caracteriza: pela priorização do caráter multissetorial; pela ênfase na forma de estruturar e institucionalizar a ação; pela descentralização e agilização de instrumentos de planejamento, monitoramento, avaliação e de mecanismos de controle; e por levar em conta o território e as articulações nele implicadas (FAVARETO, 2010). No entanto, Favareto observa que essas orientações continuam marcadas por uma visão agrária dos espaços rurais e concebidas por um viés de políticas sociais. Para ele, dessa visão decorrem dois problemas de fundo: o primeiro é que se busca aplicar um viés territorial somente na execução dos programas e projetos, mas sua concepção, formulação e objetivos continuam produtivistas e setoriais, com baixa participação dos atores sociais e sem estratégias articuladas e coerentes que possam sustentar um enfoque territorial em seu amplo significado; o segundo é a associação direta entre a promoção do desenvolvimento rural e a superação da pobreza. Dessa visão, especialmente sobre o segundo problema, decorrem estratégias e ações específicas, inclusive baseadas em tipologias de grupos sociais no espaço rural, que se desdobram em novos problemas:

No entanto, esse caráter que demanda estratégias específicas de discriminação positiva muitas vezes se traduz na introdução de um viés marcadamente assistencial a essas populações e a suas regiões, que tem o efeito não antecipado de excluí-las de todo um outro rol de programas e políticas. As políticas de dinamização econômica e fomento à inovação ficam reservadas àquelas que apresentam potencialidades competitivas. Às áreas rurais são direcionados os programas com recursos a fundo perdido e as estruturas governamentais com capacidades estabelecidas para o atendimento de populações em situações de precariedade social. Com isso, muitas vezes aprofunda-se a dicotomização que atribui ao rural somente o lugar do atraso e da pobreza (FAVARETO, 2010, p. 306).

Conforme já foi mencionado, essa associação entre desenvolvimento rural e pobreza evidencia uma leitura de ordem cognitiva e política, que encontra seus limites nas abordagens jurídico-política e normativa, pois o território extrapola os limites de tais definições. Entretanto, em boa medida, são elas que orientam o direcionamento de políticas públicas

como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e outras. Priorizar sem setorizar parece ser um dilema difícil ao Estado diante da operacionalização das políticas públicas para os setores e grupos que compõem a diversidade do rural brasileiro. Mesmo que se queira que a abordagem seja territorial, os programas acabam priorizando públicos específicos, como tipologias de agricultores pobres em geral, ignorando múltiplos fatores implicados com o território onde eles convivem. Trata-se de um dilema complexo porque “[...] o caráter tido como residual do rural e sua associação automática à ideia de pobreza e atraso restringem de partida as possibilidades de investimentos científicos, políticos, econômicos, o que contribui para gerar um ciclo em que esta posição marginal é sempre reforçada, seja simbólica, seja materialmente.” (FAVARETO, 2010, p. 309).

2.5 DESAFIOS DA ABORDAGEM TERRITORIAL QUE PERMANECEM EM ABERTO

Schneider e Tartaruga (2006) propõem a adoção de dimensões fundamentais para que se avance sobre a temática. Uma que se manifesta na dinâmica das formas sociais de trabalho e produção, abrangendo as formas de geração, apropriação e regulação das relações de poder, que ocorrem no espaço rural e seus mecanismos de participação e mediação de conflitos entre os atores. Outra que se caracteriza pelos processos de organização social e participação política, que envolve a análise da dinâmica da reprodução da agricultura familiar, que ocorre através de atividades agrícolas e não agrícolas, autoconsumo e inserção nos mercados.

Novamente, sem querer enquadrar e sim buscando aproximar visões sobre o mesmo objeto em debate, a constatação de Abramovay parece expressar bem o que outros autores como Ray (2002), Veiga (2001), Schneider e Tartaruga (2006), Haesbaert e Limonad (2007), Schneider (2009) e Favareto (2010) identificaram sob diversas perspectivas e expressões em seus estudos sobre o território. Para Abramovay (2006), as lacunas evidenciadas não ofuscam as virtudes da noção de território nas Ciências Sociais contemporâneas, mas contribuem para trazer à luz dois problemas correlatos que precisam ser enfrentados na produção de conhecimentos no chamado desenvolvimento territorial rural.

O primeiro problema está relacionado ao caráter normativo do qual está revestido o território, que é controverso e, por vezes, limita os estudos sobre o desenvolvimento rural. Dele resultam tanto as delimitações e classificações, com frequência associadas às regiões mais prósperas, com organizações mais dinâmicas e inovações institucionais, comparadas com regiões pobres e organizações fracas. Ignorando os fatores intangíveis como o capital social e as interações sociais, quanto as consequentes aplicações de programas e políticas

públicas, que tendem a ser direcionados para alterar tais condições, sem considerar os múltiplos fatores implicados no desenvolvimento territorial. Abramovay (2006, p. 60) afirma que “[...] a bibliografia sobre territórios e desenvolvimento territorial tem sido muito mais orientada a *policy* que a *politics* [...]”, expressando maior preocupação da literatura em estudar as dimensões normativas e descrever seus instrumentos e recomendações políticas que, propriamente, analisar as condições e interações das forças sociais e políticas com seus conflitos subjacentes nas diferentes realidades. Pois, “[...] o processo de desenvolvimento é o resultado da forma específica como são usados os fatores materiais e imateriais, com base nessas relações.” (ABRAMOVAY, 2006, p. 60). O enfrentamento deste problema aponta para a necessidade de compreender e valorizar o território em sua heterogeneidade e complexidade de realidades e atores com suas interações e identidades.

O segundo problema levantado por Abramovay evidencia-se na ausência de fundamentos teóricos que sejam suficientemente consistentes para embasar a noção de território e de desenvolvimento territorial. Essa fragilidade se mostra, sobretudo, na “[...] falta de uma teoria da interação social [...]” (ABRAMOVAY, 2006, p. 54) que ultrapasse o caráter mercantil das relações entre os atores sociais. Tal ausência teórica é parcialmente minimizada pela busca e identificação de elementos mais gerais do comportamento desses atores, organizações e ambientes. Como alternativa, ele apresenta a noção de território fundamentada na Sociologia Econômica para estudar a vinculação entre os territórios e as forças sociais que o compõem, já que ela “[...] tem instrumentos teóricos consistentes para a compreensão das dinâmicas territoriais.” (ABRAMOVAY, 2006, p. 60).

Para Geraldí (2012) a importância que as políticas de Desenvolvimento Territorial Rural (DTR) dão a conceitos como território, controle social, combate à pobreza e agricultor familiar, torna bem clara a delimitação da estratégia governamental brasileira presente nos programas do MDA, objeto de análise desta tese. Embora, a política não consiga realizar esta intervenção, o discurso em torno do conceito referenda, ainda, as institucionalidades territoriais como única forma de atuação política das entidades participantes, visto que todas as dimensões possíveis da realidade poderiam estar ali incluídas.

Assim, de todas as abordagens apresentadas nesta pesquisa, destaca-se a perspectiva territorial dos trabalhos de Schneider (2009), que confirma a noção de território como recurso analítico e conceitual, bem como seu potencial para orientar ações normativas de intervenção social. As diversas perspectivas teóricas apresentadas trazem contribuições para a abordagem do desenvolvimento rural a partir do enfoque territorial, ao mesmo tempo em que trazem

desafios para o seu aprofundamento teórico e suas interfaces com o desenvolvimento, seja ele, local, regional ou territorial.

Diante de tantas definições, neste trabalho compreende-se que o conceito de território e território rural adotado diz respeito a:

Território: um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL, MDA/SDT, 2005).

Território rural: são os territórios, conforme o item anterior, onde os critérios multidimensionais que os caracterizam, bem como os elementos mais marcantes que facilitam a coesão social, cultural e territorial, apresentam, explícita ou implicitamente, a **predominância de elementos rurais**. Nestes territórios incluem-se os espaços urbanizados que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados (WAQUIL *et al.*, 2010, grifos da autora).

Portanto, esses são os conceitos adotados para toda a contextualização e análise empreendidas nos próximos capítulos.

Ainda com base nos elementos que compõem tais conceitos, que se constituem em pressupostos para o desenvolvimento rural em estreita vinculação entre o rural e a superação da pobreza, consideram-se os argumentos de Schejtman e Berdegú (2003, p. 1) que definem “[...] o desenvolvimento territorial rural como um processo de transformação produtiva e institucional em um espaço rural determinado, cujo fim é reduzir a pobreza rural”. Desse modo, a abordagem territorial possibilita a ocorrência de transformações produtivas e institucionais, valoriza a identidade dos atores e a heterogeneidade dos territórios e potencializa sua capacidade de inovação, além de combinar ações conjuntas entre Estado e sociedade civil.

Portanto, as políticas públicas se tornaram elementos essenciais para repensar o desenvolvimento e compreender as ações governamentais dentro dos territórios que são, de forma pragmática, reconhecidos como região problema, em que é preciso a solução dos entraves para o desenvolvimento (GERALDI, 2012).

De acordo com os dados do MDA, a política de desenvolvimento territorial alcançou resultados significativos ao longo da última década com o apoio dado aos 165 territórios rurais, que abrangem 2.500 municípios, nos quais habitavam 52,2 milhões de pessoas até o ano de 2013. Durante o período inicial, a proposta de planejamento territorial participativo envolveu cerca de 11.700 organizações, resultando na elaboração

de 158 Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Também foram apoiados processos específicos de planejamento de ações de inclusão produtiva para o fortalecimento da agricultura familiar e reforma agrária. Diante dos resultados em 2013, 74 novos territórios rurais foram selecionados e aprovados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), perfazendo um total de 239 territórios rurais (MDA, 2013).

Mesmo diante dos números significativos apresentados em termos de cobertura, a implantação dos programas PRONAT e PTC tem sido objeto de diversas apreciações críticas. Muitos especialistas têm sinalizado fragilidades e lacunas na política territorial que podem comprometer sua eficiência e efetividade a médio e longo prazo. Algumas dessas reservas remetem ao risco de dissociar o combate às desigualdades e a promoção do desenvolvimento econômico, revivendo antigos e nefastos dilemas quanto à melhor hora para a “divisão do bolo”. Muito embora o Programa Territórios da Cidadania (PTC) manifeste a intenção de integrar esses objetivos em sua concepção de ação, tal retrocesso tem sido apontado como ameaça real (KARAM, 2012, p. 121).

Isso posto, como pensar em um futuro para a política territorial e o que ela representa? Esta questão se origina numa reflexão sobre noções fundadoras dos Programas PRONAT e do PTC, apresentados no capítulo a seguir.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

*Uma sociedade ao ser superada nunca se supera por completo
deixa eternamente seus vestígios.*
(IREDES SANTOS, 2015)¹³

O objetivo deste capítulo é contextualizar a política territorial, buscando compreender sua operacionalização e seus efeitos no desenvolvimento rural do País.

Conforme já mencionado na introdução desta tese, desde 2003 o governo brasileiro adotou o recorte teórico-metodológico e empírico territorial para articular algumas políticas destinadas ao meio rural. A partir de então, essas políticas se tornaram elementos essenciais para se repensar o desenvolvimento e compreender as ações governamentais dentro de territórios, como categoria de análise.

A elaboração de uma política pública envolve mais que um conjunto de decisões; ela envolve atores sociais (homens políticos, funcionários de todos os níveis, grupos de interesses, etc.) que constroem uma ordem local, em busca de solucionar problemas. Portanto, é importante analisar o conjunto dos atores que são afetados/beneficiados pela ação do Estado, considerando que a participação destes na elaboração e na implementação da política pública ocorre de forma e graus variados, dependendo das necessidades e desejos individuais (GRISA, 2012).

Segundo Cunha e Cunha, muitas ações do Estado, no que se refere à formulação e execução de políticas públicas, aconteceram em decorrência da luta de diversos movimentos que reivindicavam seus direitos civis, políticos, econômicos e sociais. Dessa forma, invariavelmente, “[...] as políticas públicas têm sido criadas como resposta do Estado às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior, sendo expressão do compromisso público de atuação numa determinada área, a longo prazo.” (CUNHA; CUNHA, 2002, p. 12).

De acordo com Sabourin (2015), nos últimos vinte anos o Brasil contou com políticas específicas para a categoria da agricultura familiar. A mais importante e emblemática foi o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Este programa foi criado em 1995 e, ao longo dos anos, passou por adequações, A partir de 2003 foi

¹³ Iredes Santos foi fiscal do Ministério do Trabalho, na década de 90 e início dos anos 2000, na região que compreende o Bico do Papagaio. Participou ativamente, como membro da sociedade civil, das lutas dos sindicatos rurais na referida região. A citação é um excerto de uma conversa informal com o autor, por ocasião da coleta de dados.

complementado por outras políticas para atender o mesmo público-alvo, como a política de desenvolvimento territorial o Programa PRONAT.

A abordagem territorial do desenvolvimento tem orientado a elaboração de políticas e ações governamentais no Brasil, expressando a tentativa dos agentes envolvidos nesse processo de melhorar a eficácia das políticas estatais (FAVARETO, 2010; SCHNEIDER, 2009).

Diante desse contexto, pode-se afirmar que a política territorial é uma política pública. Nesse caso, cabe aqui uma definição do que é uma política pública e qual o papel do Estado. Portanto, por se tratar de um tema relevante neste trabalho, no item a seguir apresentam-se alguns conceitos sobre políticas públicas.

3.1 CONCEITOS DE POLÍTICA PÚBLICA

Para Peters (1986), política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. No entanto, de acordo com Souza (2006), a definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, pois esclarece que decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.

Sabourin (2015) trouxe diferentes definições de política pública, dentre as quais, num sentido mais geral, a definição de Muller (2003) como conjunto de ações coordenadas, implementadas com o objetivo de conseguir uma modificação ou uma evolução de uma situação dada. As políticas públicas são executadas por instituições e administrações públicas, em resposta à existência de um problema público ou coletivo, que tem que ser identificado, analisado e logo promovido ou publicizado como tal.

O trabalho de Souza (2006) apresenta a política pública, enquanto área de conhecimento, e toda a trajetória da disciplina que nasce como subárea da Ciência Política. O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores. Assim, a trajetória da disciplina abriu o caminho trilhado pela Ciência Política no que se refere ao estudo do mundo político.

Outras definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas. Para Souza (2006), apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais

importante do que a soma das partes. O que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores. Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública, em geral, e a política social, em particular, são campos multidisciplinares cujos focos estão nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica em sintetizar teorias construídas no campo da Sociologia, da Ciência Política e da Economia.

De acordo com Souza (2006), pode-se resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o Estado em ação ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações. Dessa forma, qual seria o papel do Estado? Segundo a autora, no processo de definição de políticas públicas, sociedades e Estados complexos, como constituídos no mundo moderno, estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma “autonomia relativa” do Estado. Conseqüentemente, faz com que este tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas. A margem dessa “autonomia” e o desenvolvimento dessas “capacidades” dependem, obviamente, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país.

Apesar de muitos autores argumentarem que os papéis dos governos foram encolhidos por fenômenos da globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada, sendo que a atividade de governar inclui a formulação de políticas públicas, o que ocorre quando os governos democráticos transformam seus propósitos em plataformas.

Segundo Carneiro (2004), uma política é composta de vários programas. Um programa se constitui de um conjunto mais ou menos integrado de ações e de projetos voltados para uma determinada área ou setor. Os projetos são meios pelos quais as políticas e programas ganham corpo. Há, na literatura, referência a duas modalidades de implementação de projetos/programas, considerando-os como processo: *top-down* e *bottom-up*.

O modelo *top-down* faz referência às políticas em que a fase de sua formulação está separada da fase de implementação. Segue a lógica da imposição de cima para baixo, de uma política preestabelecida, que contém a definição de metas, atribuição de responsabilidades e formas de controle. Nesta perspectiva, a formulação se baseia em informações levantadas e modelos teóricos que trariam respostas aos problemas a serem resolvidos.

Já, os projetos com forma de implementação *bottom-up* pressupõem maior participação dos implementadores e do público-alvo durante sua formulação. A maior

liberdade do implementador e a flexibilidade de ações abrem espaço para a inovação e a criação de soluções alternativas, ao mesmo tempo em que a interação entre implementadores, formuladores, *stakeholders* e beneficiários pressupõe conflitos de poderes e de interesses e resulta em arranjos que irão sustentar a política pública.

Schneider (2009) aponta para o fato de que um número crescente de programas governamentais e de agências e organizações nacionais e internacionais, públicas e privadas, vêm operando a partir de referências que têm em comum ideias como: a ruralidade é heterogênea e não circunscrita às atividades agrícolas; os territórios são espaços adequados para se pensar a articulação entre escalas regionais e locais e a globalização; o desenvolvimento precisa levar em conta não apenas questões econômicas, tecnológicas e produtivas, mas também culturais e ambientais; a mudança é um processo lento, que precisa trazer efeitos práticos como melhorar a renda e a qualidade de vida, mas também incidir sobre a mentalidade das pessoas envolvidas e ser capaz de ser assimilado pelas instituições.

Embora não haja consenso sobre uma única, nem melhor, definição ou conceituação para o que seja política pública (SOUZA, 2006; BIRKLAND, 2005), os conceitos referidos serão úteis para a compreensão da política territorial, sua operacionalização e seus efeitos no desenvolvimento rural do país. Na seção a seguir apresentam-se alguns conceitos específicos de políticas públicas territoriais.

3.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS

No Brasil a dimensão territorial do desenvolvimento foi introduzida na gestão de políticas públicas a partir do processo de democratização, ocorrido na década de 1980, mesmo período em que a sociedade civil reivindicou a sua descentralização e esta se efetivou. Essa década foi marcada por uma forte crise econômica e, segundo Schneider, Mattei e Cazella (2009), teve como consequências para os pequenos agricultores a dificuldade de disponibilidade de crédito e a queda da renda. Dessa forma, as políticas de desenvolvimento territorial adotadas pelo MDA tiveram como marco inicial a criação do PRONAF, em 1995, seguidas da criação do MDA, em 1999, e da SDT em 2004.

De acordo com Perico (2009), por políticas públicas de desenvolvimento territorial entendem-se aqueles componentes das estratégias públicas que estão especificamente orientados a intervir nos âmbitos locais, com comunidades específicas de populações dos territórios.

Os componentes da política de desenvolvimento territorial foram ampliados no período de 2003-2010. Em 2005, a SDT apresentou uma série de documentos intitulados “Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil”, sendo que um dos princípios mais importantes dessa política era a descentralização. O próprio documento explicitava que essa descentralização não significava apenas a transferência de recursos e responsabilidades para o âmbito local. Tratava-se de uma política que buscava integrar ações dos três âmbitos do Estado (federal, estadual e municipal) (BRASIL; MDA/SDT, 2005). Com a criação e institucionalização da SDT, os recursos do PRONAF passaram a ser destinados para um conjunto de municípios, agregados em um território, através do PRONAT e a participação social para a gestão do Programa ocorre por meio de Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER). Os Colegiados foram constituídos, mas os recursos nem sempre foram gerenciados por eles.

Assim sendo, o Colegiado Territorial é o órgão que responde pelas ações dentro do território. Essa instância tem a atribuição de auxiliar na organização dos territórios, promover a articulação, a integração de políticas públicas e acompanhar a execução das ações do Programa. O Colegiado Territorial é composto por representantes governamentais das três esferas e da sociedade civil organizada nos territórios (TECCHIO, 2012). Portanto, trata-se de um espaço de discussão, planejamento, execução e monitoramento de ações para o desenvolvimento do território, em que se define o seu plano de desenvolvimento. De forma resumida, as atribuições do Colegiado são as seguintes: dar ampla divulgação às ações do Programa; identificar demandas locais para o órgão gestor priorizar o atendimento; promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais; contribuir com sugestões para a qualificação e integração de ações; sistematizar as contribuições para o Plano Territorial de Ações Integradas e exercer o controle social do Programa.

Em 2007 novas tendências do planejamento foram apresentadas no “Estudo da Dimensão Territorial do Plano Plurianual (PPA) e do Planejamento Governamental a Longo Prazo”, elaborado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). No marco conceitual desse estudo houve a tentativa de um novo olhar sobre o território. A partir de então o território passaria a ser um guia para orientar as ações. A política territorial não consistiria mais apenas em distribuir recursos já criados, mas, ao contrário, em despertar os potenciais para a criação de riquezas e coordenações novas. O grande desafio do planejamento seria promover, de forma coordenada, o deslanchar das muitas oportunidades de investimento, emergentes das realidades regionais e locais, sendo que garantir a coesão territorial seria o corolário desse desafio.

No entanto, existe uma insuficiência das políticas regionais clássicas voltadas para macrorregiões inteiras. As políticas necessitam ser operacionalizadas segundo as diferentes escalas territoriais. Mas, na prática, os recursos tiveram que ser repassados e gerenciados pelo poder público local de um único município membro do Território da Cidadania.

Para Billaud (2014a), a criação dos “Territórios da Cidadania” como enquadramento espacial e, ao mesmo tempo, processual da ação pública nos territórios rurais brasileiros, faz parte de um movimento global de renovação e, até mesmo, de revisão das políticas públicas fomentadas mundialmente há aproximadamente trinta anos. Primeiramente, falou-se de “racionalização das prioridades orçamentárias”; em seguida, foi implementada a descentralização e, mais recentemente, proclama-se a “democracia participativa”. No entanto, os objetivos são os mesmos: reduzir custos orçamentários das políticas públicas e aumentar a eficácia, em função da complexidade e do acúmulo de problemas a serem resolvidos, obrigando a ir além das lógicas setoriais no tratamento dos problemas.

Niederle e Grisa (2013) colaboram com a discussão sobre a análise da política pública, por meio de um quadro teórico construído a partir da abordagem cognitiva e da economia das convenções.

Os valores emergem como princípios que legitimam as ideias e os interesses, oferecendo um fundamento moral para os “compromissos” que fundam a ação pública em uma ordem negociada por diferentes atores. Por sua vez, a abordagem cognitiva empresta à economia das convenções uma leitura dos dispositivos coletivos mais próximos à realidade dos atores, que não recorrem necessariamente a valores para construir seus discursos e práticas. Na realidade, esse processo de “tradução” entre princípios cognitivos (ideias) e quadros normativos (valores) é feito por um conjunto de mediadores/porta-vozes que participam de maneira privilegiada da construção da ação pública (NIEDERLE; GRISA, 2013, p. 101).

Segundo os autores, essa transformação da política pública nasce em oposição ao modelo clássico e está diretamente associada à consolidação dos processos de participação que ocorrem nos fóruns já instituídos. Assim, existe um processo de circulação de reflexões dos diferentes fóruns de produção de ideias para o fórum de comunidades de política pública, constituindo etapas sucessivas com a presença de atores distintos. Uma vez institucionalizadas em políticas, as reflexões passam a repercutir influenciando e reorientando o debate.

De acordo com Rocha (2010), as políticas de desenvolvimento territorial representam o que pode ser chamado de uma nova “geração” de políticas de desenvolvimento, em oposição aos modelos tradicionais. Suas características principais são a centralidade da participação social e a descentralização para o desenvolvimento e o avanço do processo democrático, aspectos entendidos como capazes de gerar maior mobilização de recursos,

sinergia entre os atores, equidade e controle social, ou seja, detentores de um potencial para melhores resultados das políticas públicas, mas, na prática, não é bem assim.

Muitos autores concordam que esses processos de renovação das políticas públicas estão fundamentados num modelo de gestão de inspiração muito mais neoliberal, centrado no indivíduo e na sua capacidade de autonomia, remetendo a uma visão do espaço público análoga àquela do mercado. Mas, o ponto de vista social-democrata também está presente, a julgar pelo foco na capacidade de cogestão ou de autogestão dos grupos sociais, remetendo a uma visão do espaço público que se opõe a um poder centralizado, o que chama a atenção para o foco da renovação. Segundo Billaud (2014a), trata-se de uma “reterritorialização¹⁴” das políticas públicas. Esse processo de reterritorialização está no cerne do exercício democrático e deve ser analisado, precisamente, com base na configuração nacional.

O novo modelo de gestão pública, que foi construído paulatinamente, e que alguns cientistas políticos designam com o vocábulo “nova governança”, está longe de ser utilizado nas mesmas vias de aplicação, baseadas nos contextos nacionais da gestão pública. Assim, a democracia participativa também supõe repertórios de ação específicos, que se assemelham mais a instrumentos de governos do que àquilo que a ação contestadora mobiliza.

Entretanto, para a efetivação dessas políticas, segundo Rocha (2010), é necessária a existência de uma sociedade civil (ou uma rede associativa) com uma configuração específica, que proporcione condições de participação nos mecanismos institucionais constitutivos da política de desenvolvimento territorial, ou seja, não é só o Estado, há de outro lado uma interação entre o Estado e a sociedade, isto é, os que recebem a política pública que, no caso dos territórios, são os Colegiados Territoriais que foram criados com essa finalidade.

Para Delgado *et al.* (2007), ainda que, na maior parte dos casos, os Colegiados Territoriais contem com a participação paritária de instituições governamentais e não governamentais, de forma geral eles ainda se apresentam como uma instância de representação limitada a atores sociais, constituintes de um grupo articulado em torno de posições e interesses relativamente próximos.

O recorte institucional com o perfil restrito à agricultura familiar também tem impedido que outros atores sociais interessados na construção de uma estratégia territorial de desenvolvimento rural contribuam politicamente para esse processo, como é o caso da maior parte das instituições ligadas à defesa dos interesses das atividades não agrícolas e os

¹⁴ Entende-se por reterritorialização um tipo de ação pública que ocorre por meio de implementação territorial de instrumentos de conhecimento, de deliberação e de decisão que, *a priori*, são precários (BILLAUD, 2014, p. 355).

representantes do empresariado local. Ainda que este seja um ponto polêmico e conflitivo, cabe destacar que o Colegiado Territorial precisa se apropriar da política pública e, se for o caso, buscar apoio em outras instâncias da sociedade local.

O território representado pelo Colegiado tem se tornado um instrumento político com diversos objetivos, dentre os quais se destaca reequilibrar as capacidades desiguais das várias faixas sociais e econômicas da própria sociedade rural, para fazer ouvir sua voz e levar em conta suas reivindicações. No entanto, estudos como os de Delgado e Leite (2011) demonstram que essa aproximação entre o desenvolvimento territorial e a democracia participativa nem sempre é tão óbvia no que tange às formas e ao sentido que toma a participação, tanto do setor público como da sociedade civil.

Billaud (2014b) faz uma crítica ao discurso da política territorial e Niederle *et al.* (2014) ilustram problemas subjacentes da maioria das políticas que continuam sendo negociadas diretamente entre as prefeituras e os ministérios que aportam recursos. Com raras exceções, dentre as quais o PRONAT, não há participação efetiva dos Colegiados nas decisões relativas à alocação dos recursos.

Mesmo o Colegiado sendo um espaço democrático, as decisões tomadas neste âmbito nem sempre são respeitadas. Nesse caso, existe o que se pode chamar de uma ligação (problemática) entre a democracia participativa e a democracia representativa. De acordo com Niederle (2014), nem o PRONAT-PROINF foge completamente à regra. São as prefeituras, por intermédio de deputados e emendas parlamentares¹⁵, que negociam o acesso aos recursos e implementam os projetos. E com isso, muitos prefeitos continuam reproduzindo as velhas práticas e o território constitui apenas mais uma das vias para acessar recursos. Ou seja, pertencer ao território possibilita o uso de uma espécie de “certificado”, que qualifica os projetos junto aos organismos financiadores. De modo geral, as regras para o uso dos recursos não conseguem impedir os prefeitos de disporem dos mesmos, sobretudo no que tange aos projetos financiados pelo PRONAT.

Dessa forma, de acordo Billaud (2014b), além das críticas e dos limites que se revelam, o modelo habermasiano¹⁶ coloca a questão de “como agir juntos”? Esse parece um dos principais desafios quando se trata das ações para a implementação da política territorial.

¹⁵ A forma utilizada pelos atores territoriais para atender suas demandas são as Emendas Parlamentares (EPs), que se caracterizam por serem projetos dos parlamentares do Congresso Nacional que destinam para entidades/municípios/estados recursos públicos repassados por meio de convênios ou congêneres (RAMBO *et al.*, 2013).

¹⁶ Para Habermas, a confiança democrática depende incondicionalmente de uma esfera pública funcionando politicamente e de um conceito normativo de opinião pública, sem a qual os princípios da vida pública não têm significado.

Para Billaud (2014b), pode-se dizer que é a questão do político que está em jogo nos processos participativos. O político entendido como uma exploração permanente das consequências das ações das pessoas e da capacidade de representar problemas, dando suporte ao coletivo e possível de ser recomposto.

Nesse caso, encontra-se a tensão que permeia o “fato participativo” e que pode também propor novas formas de poder e, portanto, sujeitos governáveis, compatíveis com a lógica administrativa e de gestão, no contexto despolitizada da ideologia neoliberal, ou, pelo contrário, oferecer oportunidades de repolitização para o cidadão “comum”. Como é possível constatar, o que está em jogo é mais complexo no que tange ao cidadão “ativista”. De acordo com Delgado *et al.* (2007), é relevante destacar que à medida que se amplia a diversidade de atores sociais envolvidos na discussão do território, tende a ampliar-se também a quantidade e a profundidade dos conflitos. O embate de opiniões e de posições e a conciliação dos conflitos é uma etapa constituinte e intransferível do processo participativo e faz parte do desafio do agir juntos. Assim sendo, é importante ter em mente que os conflitos são constituintes e inerentes a processos de ampliação dos canais de participação na elaboração e operacionalização das políticas públicas, o que indica necessidade de mudanças das práticas de gestão dos projetos e no modo de condução das políticas públicas.

Sobre o conjunto de mudanças que o Brasil experimenta, pode-se destacar que, cada vez mais, as políticas públicas são o resultado de um processo complexo, fragmentado e policêntrico de ação pública, envolvendo uma ampla pluralidade de atores (GRISA, 2012). Este é o caso do processo de implementação das políticas de desenvolvimento territorial, particularmente do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e do Programa Territórios da Cidadania (PTC), os quais representam as principais experiências brasileiras de ação pública sustentadas por um enfoque territorial de desenvolvimento (NIEDERLE; GRISA, 2013, p. 123).

Para melhores esclarecimentos cabe destacar que o PRONAT foi criado em 2003, para atender especificamente os Territórios Rurais e o PTC foi criado em 2008, para atender aos Territórios da Cidadania. Cabe aqui uma explanação sobre a diferenciação entre territórios rurais e da cidadania utilizados pela SDT. Em alguns estados os territórios foram ajustados para responder a outras divisões estabelecidas. Os Territórios Rurais criados pelo MDA e SDT em 2003 foram divididos em duas categorias em 2008: Territórios Rurais de Identidade - TRI's e os Territórios da Cidadania - TC's.

Os Territórios da Cidadania foram criados com o objetivo de superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural, por meio de uma estratégia de desenvolvimento

territorial sustentável. Já, os Territórios Rurais se caracterizam por serem formados por municípios unidos pelo mesmo perfil econômico e ambiental, bem como pela identidade e coesão social e cultural. Alguns municípios preferiram estar dentro de Territórios da Cidadania, pois entendiam levar vantagem na hora de receber benefícios (recursos). Sendo que nos dois casos seria o Colegiado Territorial, por meio de seus representantes, que ficaria responsável pela organização e pelas decisões tomadas dentro do território.

De acordo com Delgado e Leite (2011), entre os critérios utilizados pela SDT para identificar os Territórios Rurais estão:

- a) conjunto de municípios com até 50 mil habitantes;
- b) conjunto de municípios com densidade populacional menor que 80 habitantes/km²;
- c) maior concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, famílias assentadas), o que caracteriza maior intensidade de demanda social;
- d) conjunto de municípios já organizados em territórios rurais de identidade;
- e) conjunto de municípios integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e Mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional, demonstrando mais uma vez a influência das instituições na política pública de promoção de desenvolvimento.

3.3 PRONAT E O PTC

Nesta seção destacam-se os dois principais programas implementados com o objetivo de alcançar o desenvolvimento nos territórios: o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT)¹⁷ e o Programa Territórios da Cidadania (PTC). A partir de experiências em outros territórios busca-se apresentá-los e extrair, das avaliações disponíveis sobre os mesmos, elementos relevantes para o seu aprimoramento, com vistas ao objetivo de enfrentar a pobreza rural, com base em estratégias e políticas de desenvolvimento territorial sustentável.

¹⁷ Este Programa começou em 2003, passou a operar de forma regulamentada em julho de 2005, por intermédio da Portaria n. 5, de 18/07/2005 (DELGADO; LEITE, 2011). Foi o principal programa executado pela SDT/MDA que atua com o objetivo de promover o desenvolvimento rural brasileiro.

Segundo Bonnal e Kato (2011), o PRONAT tem a característica de um programa de fomento a projetos territoriais, ao passo que o PTC tem uma concepção diferenciada de concentrar e articular políticas setoriais bastante diversas, num mesmo espaço geográfico (MALUF, 2013).

O PRONAT e o PTC foram criados num momento específico do debate político, sendo ele consecutivo à reeleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Havia a decisão política de acelerar o processo de desenvolvimento socioeconômico do país, aproveitando-se da boa conjuntura econômica. De acordo com Sabourin (2015), o PRONAT configurou uma proposta complexa, inovadora e exigente de renovação da política federal, regional e local de desenvolvimento rural. A princípio, o PRONAT e o PTC não eram destinados a contemplar unicamente o público da agricultura familiar, mas foram canalizados, quase que exclusivamente, para atender essa categoria e sua execução foi confiada ao MDA.

O PTC nasceu como uma declinação voltada para o meio rural do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), conformando um “PAC rural”. Mas, no momento da implementação se autonomizou do PAC e se aproximou do PRONAT, constituindo um dispositivo institucional complementar a este último programa, especialmente dirigido ao combate à pobreza rural a partir de uma entrada territorial.

De maneira coerente com esta orientação estratégica, a seleção dos territórios PTC quase sempre foi realizada dentro do universo dos territórios rurais (PRONAT) a partir de índices, caracterizando os baixos níveis de desenvolvimento humano, o desempenho precário dos serviços públicos e a geração de renda (BONNAL, 2013).

O PRONAT e o PTC apresentaram formas distintas e complementares de atuação sobre a redução da pobreza rural. Para o PRONAT, o enfrentamento direto da pobreza rural não estava contemplado dentro de seu quadro de metas. Sua atuação referente a este tópico seria indireta, sendo ela o efeito do processo sistêmico de ampliação das atividades econômicas e da dinamização da solidariedade entre os membros da comunidade dos agricultores familiares. Distintamente, o PTC pretendia defrontar-se diretamente com as causas da estagnação socioeconômica, da qual a pobreza e a desigualdade são algumas das manifestações mais visíveis (BONNAL, 2013).

A ideia central dos dois programas seria promover o desenvolvimento territorial, orientação assumida pela SDT/MDA ao adotar o conceito de território como eixo orientador das suas intervenções. Segundo Bonnal e Kato (2011), o PRONAT enfrentou desafios quanto à capacidade de adaptação do corpo normativo federal à realidade local, a ausência de marco

jurídico quanto ao reconhecimento legal dos territórios, a conformação de uma representação coletiva e a legitimidade do Colegiado para direcionar a ação pública.

Já, o PTC congregou um número elevado de programas, com grande diversidade entre eles, de modo que se tornou um espaço de governança híbrido, com variados graus de implicação de cada programa e de adoção da lógica territorial. Além das dificuldades de articulação de políticas, questiona-se a legitimidade do Colegiado para representar e responder pelo conjunto da população do território, dada a amplitude do elenco dos programas. Maluf (2013) ressalta que os dois programas têm incidência sobre a implementação de estratégias de inclusão socioprodutiva desde uma ótica do desenvolvimento territorial sustentável, obviamente, respeitadas as diferenças entre os programas.

Tanto a pesquisa de Delgado e Leite (2011) como outros estudos identificam sérios limites na representação social contemplada nos espaços colegiados territoriais de ambos os programas, seja pela incapacidade de vários segmentos se fazerem presentes, seja pelas dificuldades no relacionamento das organizações sociais com governos no plano local-territorial, seja, ainda, pela ausência de representação dos setores empresariais (rurais e urbanos).

A análise feita por Delgado e Leite (2011) de três experiências de TRI's e TC's, com algumas comparações entre eles, remete a elementos importantes a serem considerados. Embora muitos TC's tenham sido fruto da conversão de TRI's já existentes, há muita diferenciação entre eles em termos da composição, propósitos e dinâmicas de funcionamento. Estes estudos demonstram um maior engajamento do poder público local nos TC's, por motivos ligados à composição paritária governo-sociedade civil dos Colegiados e também pela atração do expressivo montante de recursos mobilizados por esse Programa. Em muitos casos explicam um maior interesse dos municípios em fazerem parte dos TC's, sendo que o mesmo não ocorreu nos TRI's.

Para identificar e separar os territórios rurais e da cidadania a SDT se utilizou de um conjunto de normas e regras, influenciadas pelas instituições que compõem as políticas públicas e almejam o desenvolvimento rural. Isso significa, segundo Maluf (2013), adequar as dinâmicas dos TC's e TRI's, cada uma com sua particularidade, para que elas sejam capazes de engendrar projetos de desenvolvimento territorial sustentável. Esse desafio se torna maior ainda, já que a política pública territorial é vista como um instrumento que vai se adequando, conforme a vocação para a produção agrícola de cada território e seria utilizada como suporte a outras políticas de inclusão produtiva, que favoreçam a agricultura familiar, categoria considerada como a principal beneficiária das políticas de desenvolvimento territorial.

A agricultura familiar é uma forma de produção de vida com peso relevante em toda a América Latina. Corresponde às unidades agropecuárias que utilizam, especialmente, mas nem sempre exclusivamente, a mão de obra familiar e que a maioria da renda familiar é proveniente da atividade agrícola. Segundo informes da CEPAL/FAO/IICA (2013), o setor da agricultura familiar ocupa uma população em torno de 60 milhões de pessoas e representa 75% das unidades produtivas da América Latina, sendo que em alguns países supera 90% das unidades produtivas.

Esses dados demonstram a importância do setor, constituindo-se numa forma peculiar de produção. Ao mesmo tempo, justificam a priorização da agricultura familiar pelos programas PRONAT e PTC, criados com a finalidade de desenvolver atividades que incentivem a produção e beneficiem esse público.

3.4 DESAFIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SE CHEGAR AO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL

Segundo Delgado *et al.* (2007), o desafio central do desenvolvimento territorial na abordagem da SDT é a operacionalização do PTDRS, ou seja, a sua efetiva transformação em projetos viáveis que garantam a sustentabilidade do processo de desenvolvimento, integrem diferentes atores sociais no mundo rural e articulem um conjunto de políticas públicas na sua construção.

Para Favareto (2010), um dos erros dos críticos mais ácidos do Programa Territórios da Cidadania foi não reconhecer a integração de políticas como um dos princípios mais elementares do planejamento governamental. O Programa caminhou nessa direção, no entanto, seria muito entusiasmo achar que representaria uma inovação sem precedentes e consistente o bastante para aquilo a que se propunha. Enquanto isso, o mais importante dilema permanecia sem solução e, pior, sem portadores sociais capazes de equacioná-lo: como não confinar as regiões interioranas ao eterno *delivery* de políticas públicas?

Para Maluf (2013), um dos maiores desafios da política pública para que o desenvolvimento territorial se consolide no rural, é a implementação, no território, de programas federais com capacidade comprovada de impulsão da agricultura familiar, tais como o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Pode-se afirmar que a implementação desses dois importantes programas ainda carece de ser apropriada em escala territorial capaz de amplificar seus impactos dinâmicos, quase sempre localizados, de modo sinérgico com

dinâmicas territoriais correlatas. Outro componente levantado por Maluf (2013) é a formulação e promoção de projetos coletivos, não apenas envolvendo os principais atores sociais rurais, mas também buscando incorporar as famílias rurais que permanecem invisíveis mesmo para os integrantes desses espaços de participação local.

De acordo com a análise da Gestão do Programa Territórios da Cidadania no Brasil, realizada por Leite *et al.* (2013), após uma década e meia obteve-se fases distintas no processo de descentralização das políticas de desenvolvimento rural, com reestruturações significativas que demandaram adaptações importantes nos espaços locais. Essas mudanças não se deram de forma linear, nem sem resistências de segmentos ou setores que perderam algumas vantagens. Além disso, algumas novas debilidades surgiram, a exemplo das decorrentes da adesão de atores sem experiência com os processos de gestão territorializada de determinadas políticas públicas.

Cinco anos após a criação do PTC (e considerando o período de reorganização dentre 2011-2013), evidências já revelam os limites políticos e institucionais do Programa. Em primeiro lugar, a tentativa de expandir o escopo de ação para além do universo rural mostrou resultados pouco evidentes. Concebido como uma política específica no interior de uma secretaria do MDA, o PRONAT nunca apresentou condições de articular políticas com suficiente abrangência para integralizar seus objetivos. E o PTC carrega consigo esta herança institucional, o que, dentre outras coisas, dificultou o engajamento efetivo de alguns ministérios na territorialização de suas políticas (NIEDERLE, 2014).

Para Wanderley (2014), embora em muitos casos se reconheça que os instrumentos do PTC não são suficientes, a ideia que anima os que nelas apostam é a de que o PTC tem um grande potencial de articulação entre as políticas. Tudo se constrói em função do fortalecimento da agricultura familiar, cabendo ao MDA a coordenação e integração das políticas, cujas raízes são a afirmação da agricultura familiar e o protagonismo dos respectivos atores. Ainda, segundo Wanderley, tal esforço estratégico enfrenta obstáculos operacionais decorrentes da reprogramação das políticas públicas e da articulação entre as instituições participantes e dos modelos de alocação de recursos. Embora, a experiência previa do PRONAT tenha sido avaliada positivamente, ainda permaneceram algumas das fragilidades da proposta territorial relativas à composição das forças envolvidas, em especial aquelas que disputam o poder local, inclusive as disputas internas ao próprio governo. Sendo assim, a experiência territorial se constrói em ritmo lento, as dificuldades estruturais do Colegiado não são, nesse contexto, acidentes de percurso.

No caso do Território Sertão de São Francisco, os estudos de Cavalcanti *et al.* (2014) mostram evidências de que os resultados concretos da política territorial foram reduzidos. Fragilidades na concepção dos projetos, dificuldades de operacionalização, obstáculos administrativos e resistências políticas impediram a realização da maioria dos objetivos concretos, definidos durante a fase inicial. A interrupção do PTC durante dois anos enfraqueceu as relações das instituições locais com o Programa, que sobreviveriam apenas na forma de um pequeno núcleo de coordenação. Para os autores, todos esses elementos sugerem uma avaliação negativa do Programa. No entanto, representariam uma estratégia de recomposição de relações de força na sociedade rural local: dando voz e capacidade de expressão a todos que eram condenados a ficar mudos. Essa experiência constituiu uma legitimação desse modo de abordar o diálogo entre a esfera pública e outras expressões da sociedade local. Assim, ela representou um referencial conceitual e metodológico que contribuiu para a generalização e o sucesso de muitas outras instâncias de concertação e debate, que emergiram no Território durante a última década. Em particular, a implantação do Programa dos Territórios Rurais e a instituição dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável foram claramente relacionados, por vários interlocutores, às reflexões que se deram dentro do Colegiado.

O certo é que o desenvolvimento territorial é um processo de mudança continuada, situado histórica e territorialmente, integrado em dinâmicas supraterritoriais e globais, sustentado na potencialização dos recursos e ativos (materiais e imateriais, genéricos e específicos) existentes no local, com vistas à dinamização socioeconômica e à melhoria da qualidade de vida de sua população (DALLABRIDA, 2011). Esse processo de mudança, entendido muitas vezes como desenvolvimento, é implementado por meio de políticas públicas com esse fim. Entretanto, o processo de desenvolvimento não ocorre de forma rápida, ele é lento e traz consigo desafios e conflitos no exercício da democracia como, por exemplo, mudança entre as relações de poder e governança, que serão apresentadas na próxima seção.

3.5 A POLÍTICA TERRITORIAL: RELAÇÕES DE PODER E GOVERNANÇA

Diversos estudos enfatizam as mudanças nas relações de poder na política local com a territorialização das políticas públicas. De acordo com Souza (2009; 1995), o território é fundamentalmente um espaço definido e delimitado a partir de relações de poder. Os debates

sobre o poder têm se focado em sua forma hegemônica, ou seja, têm se preocupado, principalmente, com a obtenção e detenção do poder.

Entretanto, para Cappelle *et al.* (2005), o poder também pode ser analisado sob um aspecto que enfatiza o seu exercício. Nesse caso, o poder é concebido não como um estado mental, mas como um conjunto de práticas sociais e discursos construídos historicamente que disciplinam o corpo e a mente de indivíduos e grupos, como na perspectiva defendida por Foucault (1979; 2004). Nesse sentido, as pesquisas sobre poder, mesmo o poder local, não devem limitar-se às fronteiras político-administrativas, embora sendo nelas que os diferentes poderes são legitimados.

Dallabrida (2011) e Boisier (1998, p. 57) defendem a criação de um poder local-regional como condição necessária para uma maior participação democrática dos cidadãos no destino de seu entorno espacial, seja ele o bairro, a cidade, a região ou o território. Boisier (1998, p. 57) faz uma afirmação interessante: “[...] não se mudam as coisas por voluntarismo, senão mediante o uso do poder”. O poder político que toda a região deve acumular, de acordo com o autor, será de duas fontes: a descentralização, enquanto esta supõe a transferência de poder; e a concertação social, enquanto esta supõe uma verdadeira criação de poder. No entanto, sem grandes ilusões, “[...] o poder que se acumula na comunidade regional não é um poder para fazer uma revolução[...]”, mas é suficiente para “[...] modificações nos parâmetros do estilo de desenvolvimento, não nos parâmetros do sistema.” (BOISIER, 1998, p. 57).

Dessa forma, um projeto de desenvolvimento se torna uma arena de lutas entre diferentes grupos de interesses, ou um permanente processo de negociação entre diferentes grupos estratégicos. Durante esse processo de negociação política não se pode negar a presença de conflitos. Para Bourdieu, a estruturação das mentalidades, ou seu processo de construção, implica aceitar a presença de lutas nos campos de poder. Nesse sentido, as diferentes classes e frações de classes estão envolvidas numa luta simbólica para impor a definição de mundo social em conformidade com seus interesses, formando um campo das posições sociais (BOURDIEU, 2001).

A noção de campo social, segundo Bourdieu, representa um campo de forças imposto aos agentes que nele se encontram e um campo de lutas, no qual esses agentes lutam com meios e fins diferenciados, conforme sua posição na estrutura desse campo. O campo consiste, portanto, numa estrutura de relações sociais, num espaço socialmente estruturado, cujos limites só podem ser determinados em cada situação (CAPPELLE *et al.*, 2005). Bourdieu (2001) defende a existência do poder simbólico, mediante o qual, as classes dominantes (ou campos dominantes) são beneficiárias de um capital simbólico, disseminado e

reproduzido por meio de instituições e práticas sociais que lhes possibilita exercer o poder. Para o autor, esses símbolos são instrumentos, por excelência, da integração social e tornam possível se obter o consenso acerca do sentido do mundo social, que contribui fundamentalmente para a reprodução da ordem social dominante.

Segundo Billaud (2014b), reabilitar a questão do “político” no cerne da “democracia participativa” significa, talvez, tomar certa distância em relação à governança teorizada por Dewey (2003), dando preferência à governabilidade proposta por Foucault (2004), na medida em que para ele, poder e resistência são inseparáveis. O que reporta ao discurso da verdade e do conhecimento usado como forma de dominação político-econômica. Para Foucault (1979), a verdade constitui um conjunto de procedimentos regulados para a movimentação e o funcionamento dos discursos e está ligada circularmente a sistemas de poder que a produzem e apoiam, e a efeitos de poder que a reproduzem e são induzidos por ela. Trata-se, portanto, de uma espécie de verdade virtual, que se posiciona secundariamente com relação ao que deve apoiá-la e sustentá-la, seja sob a forma de infraestrutura, determinação econômica, material, ou simbólica, entre outros recursos de poder. Conforme Foucault, existe uma administração do saber, uma política do saber, relações de poder que passam pelo saber e que naturalmente, quando se quer descrevê-las, remetem àquelas formas de dominação a que se referem noções como campo, posição, região, território. Sendo assim, entende-se que o poder político é muitas vezes construído em forma de discurso.

De acordo com Foucault (1979), quem encarasse a análise dos discursos somente em termos de continuidade temporal seria, necessariamente, levado a analisá-lo e encará-lo como a transformação interna de uma consciência individual. Construiria, ainda uma grande consciência coletiva no interior da qual se passariam as coisas. Dessa forma, metaforizar as transformações do discurso, através de um vocabulário temporal conduz, necessariamente, à utilização do modelo da consciência individual, com sua temporalidade própria. Tentar, ao contrário, decifrá-lo através de metáforas espaciais estratégicas permite perceber exatamente os pontos pelos quais os discursos se transformam em (através de e a partir das) relações de poder. Foucault (1979) procura captar o poder em suas extremidades, nas quais ele se torna capilar, longe das formas regulamentares, centrais e legítimas por meio das quais ele normalmente é estudado, ou seja, procura examinar como a punição e o poder de punir materializam-se em instituições locais e regionais e nos discursos, podendo ser caracterizado como micropoder, ou subpoder. Além disso, Foucault (1979) não procura indicar quem deseja dominar e seus motivos, mas como funciona esse processo de sujeição e dominação dos indivíduos (CAPPELLE *et al.*, 2005).

Território, assim, em qualquer acepção, tem a ver com poder. Mas, não apenas ao tradicional “poder político”. Ele diz respeito, tanto ao poder no sentido mais concreto, de dominação, quanto ao poder no sentido mais simbólico, de apropriação. Dessa forma, as relações de poder e a forma de organização e de governança, em conjunto com a presença do Estado, foram setornando um cenário perfeito no TBP-TO para a perpetuação do patrimonialismo.

Raymundo Faoro (2001) destaca que o desenvolvimento da nação brasileira, constituído de fatos históricos transmitidos por Portugal, mostra que a história se repete com outras características, mas preservando os interesses da classe política dominante. Ou seja, o patrimonialismo e o poder político constituído dentro do território se tornaram, em muitos casos, uma afirmação da dominação de classe.

Harvey (2005), fundamentado em Marx, afirma que o Estado, com seu poder absoluto, é sempre utilizado para a dominação de classes, que a classe dominante busca seu próprio interesse sob a alegação de que são ações para o bem de todos. A afirmação de Harvey demonstra que a história se repete em diferentes contextos. No caso da política de desenvolvimento territorial, de acordo com o sistema de governança, o Estado deixa de ser ator e passa a ser facilitador, mediador do diálogo entre os atores. Assim, as estruturas de coordenação e regulação entre o setor público e privado são justificadas e a classe política dominante consegue vantagens e vai permanecendo no poder.

A sociedade civil precisa se organizar para também tirar vantagens da situação. A principal vantagem de estar no território (da política pública), de acordo com Niederle (2014), advém da facilidade do acesso aos recursos prioritários do Programa, mas não há efetivamente uma alteração na lógica de repasse e controle dos mesmos, integrando e responsabilizando o território (de identidade). Para o autor, além das prefeituras, um conjunto muito mais amplo de organizações sociais passou a se beneficiar desse tipo de distinção para justificar seus projetos e angariar fundos, públicos ou não. Outro ponto ressaltado por Niederle (2014) é a existência de conflitos, como por exemplo, os agricultores vinculados às comunidades tradicionais, povos indígenas e os grandes produtores rurais que, em sua maioria, não apresentam interesse em participar desses espaços, por sustentarem-se nos meios tradicionais de ação política e acesso a recursos públicos, como linhas de crédito específicas. Isso não significa dizer que os grandes proprietários de terras e agricultores estejam fora das discussões políticas, pois, apesar de não estarem muito claras, as políticas de desenvolvimento territorial interferem na criação de uma nova forma de fazer política.

Diante desses fatos, de acordo com Niederle (2014), as políticas de desenvolvimento territorial sugerem a emergência de um novo modelo de governança¹⁸, condizente com a necessidade de ampliação da interlocução entre os diferentes grupos sociais. Esse modelo busca integrar Estado e sociedade civil na gestão de problemas públicos, a partir da formação de redes heterogêneas, da constituição de espaços públicos nos quais os atores confrontam seus referenciais de desenvolvimento e da criação de uma nova institucionalidade que regule as relações políticas. Em muitos casos, esses espaços são os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), que já existiam antes do PRONAT e do PTC, mas ganharam um novo formato.

Apesar das tentativas de controle de políticos locais, segundo Niederle (2014), outros atores vão ganhando voz e reconhecimento dentro da disputa política, dentre os quais se destacam as figuras do assessor territorial e dos mediadores dentro da organização política. Esses diferentes atores acabam por influenciar as relações políticas e de poder no exercício da governança territorial.

Para Dallabrida (2011), o exercício da governança territorial aconteceria através da atuação dos diferentes atores nas instituições, incluindo o Estado e as organizações da sociedade civil, em redes de poder socioterritorial¹⁹. Dessa forma, a política pública territorial potencializou a circulação de atores sociais entre diferentes organizações e espaços públicos. Os colegiados contribuíram para territorializar as coalizões políticas, prefeitos de municípios vizinhos aliaram-se entre si e com organizações sociais que se tornaram potenciais aliados nas disputas por recursos. Niederle e Grisa, (2013) mencionam o lugar assumido por uma nova “elite administrativa” na governança dos territórios. A organização da política pública territorial não apenas é tributária de processos de democratização e participação anteriores a ela, mas estabelece novos espaços, oportunidades e desafios para contrapor as formas tradicionais de poder local.

Assim, pode-se afirmar que poder e governança caminham juntos quando se trata da política territorial. A questão do poder e da resistência fica evidente nas pesquisas de Niederle

¹⁸ Segundo Dallabrida e Becker (2003), o termo governança é entendido como o exercício do poder e autoridade, por parte dos cidadãos ou grupos devidamente articulados nas suas instituições e organizações regionais, incluindo todos os processos, com o objetivo de diagnosticar a realidade, definir prioridades, planejar a implementação das ações e, assim, determinar como os recursos financeiros, materiais e humanos devam ser alocados, para a dinamização das potencialidades e superação dos desafios, visando ao desenvolvimento de uma região ou território.

¹⁹ Redes de poder socioterritorial é um termo proposto para referir-se a cada um dos segmentos da sociedade organizados territorialmente, representados pelas suas lideranças, constituindo-se na principal estrutura de poder que, em cada momento da história, assume posição hegemônica, tornando-se capaz de dar a direção político-ideológica ao processo de desenvolvimento (DALLABRIDA, 2011).

(2014), principalmente quando se trata do uso dos recursos. Em geral os prefeitos os utilizam de forma diferente daquela estabelecida pelo Colegiado, muitas vezes impondo seus interesses aos da comunidade. Nesse caso, a escolha racional individual está acima dos interesses coletivos, o que torna essas escolhas pouco democráticas.

As análises dos diferentes processos de governança territorial e desenvolvimento realizadas por Dallabrida e Becker (2003) contribuem para firmar a convicção de que governa e decide quem tem poder. A governança, assim, sinteticamente, refere-se ao ato de atribuir poder à sociedade para governar, ou, de conquista de poder pela sociedade, para governar.

Portanto, o exercício da governança é realizado através de relações de poder (DALLABRIDA, 2003). Com isso, não se trata de relações amistosas, harmônicas, mas de relações que ocorrem em processos conflituosos, com origens inter e extraescalares, ou seja, dentro e fora da escala territorial. Brandão (2011) ressalta que é imprescindível construir ‘estratégias multiescalares e governança multinível’. Tais estratégias, segundo Dallabrida (2011, p. 134), precisam contemplar uma “[...] abordagem das diversas escalas espaciais, que se articulam no território em que se quer promover determinado processo de desenvolvimento”.

As mudanças recentes na estrutura do PTC indicam que o mesmo ainda configura um programa experimental, cujo formato organizacional e institucional está sendo moldado a partir de uma série de avaliações que foram realizadas dentro e fora do âmbito organizacional. Muitas dessas avaliações se concentraram nos tradicionais indicadores de resultados, como por exemplo, público alcançado e custo financeiro. Contudo, esses resultados são ambíguos e impedem uma conclusão sobre o sucesso ou fracasso da intervenção pública. Muitas avaliações, raramente abarcam, com a devida profundidade, as transformações nas microesferas do poder. Esse fato pode ser uma explicação para além da face mais visível e dramática das políticas de desenvolvimento territorial, uma vez que existem processos de mudança social em curso no cotidiano dos pequenos grupos rurais (NIEDERLE, 2014, p. 128).

De acordo com Niederle *et al.* (2014), a política pública territorial mostrou-se fundamental para ampliar a articulação de determinados segmentos da agricultura familiar. Ela fortaleceu uma nova coalizão social que hoje é capaz de rivalizar com grupos que historicamente controlaram a política local, disputando não apenas os espaços públicos, mas também as estruturas institucionalizadas do poder local, como as prefeituras. Essa coalizão é sustentada por atores que, aproveitando-se do reconhecimento e da legitimação da agricultura familiar ao longo das duas últimas décadas, ampliaram suas capacidades de intervenção nos rumos do desenvolvimento. Apesar dos enormes entraves institucionais que restringem

mudanças mais expressivas e fazem com que a política territorial comporte aquelas relações assimétricas que ela procura combater, não se pode desconsiderar as fissuras que a mesma imprimiu às estruturas de poder utilizadas para reproduzir a dominação, a pobreza e a desigualdade social.

Na avaliação de Raynaut e Ferreira (2014), a realidade encontrada dentro de um espaço geográfico e social local, um território, é fruto da combinação histórica de uma multiplicidade de fatos e dinâmicas, que não apenas são de natureza diferente (cultural, social, política, econômica, ambiental), mas também se desdobram em escalas de articulação distintas, combinando-se, confrontando-se, mas remetendo-se a lógicas intrínsecas dessemelhantes. Essa combinação retrata a realidade das relações estabelecidas ao longo dos anos. Assim, a prioridade em um estudo territorial seria identificar e analisar os atores e suas relações de poder na tríade sociedade-espaço-tempo, assim como suas configurações para reter a “energia e informação”, relações de poder carregadas de aspectos políticos, econômicos, culturais e/ou naturais, por isso, se faz importante abordar essas dimensões (SAQUET, 2007).

Nesse sentido, é interessante saber que estudo territorial e desenvolvimento estão ligados à política pública, já que esta dá a oportunidade de apontar para os reais problemas existentes, facilitando a criação de planos que atuem na raiz dos problemas, sejam eles políticos, econômicos, culturais ou relacionados com a natureza, existentes desde os indivíduos até as instituições, considerando aspectos não somente em nível local, mas ao incluir as redes na discussão, adquire uma visão em nível global. Uma análise territorial aborda diretamente os grupos de poder que agem nesse espaço e estampam suas características e objetividades, moldando o espaço conforme suas relações, que ocorrem nas diferentes dimensões.

3.6 A OPERACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA TERRITORIAL

Diante dos fatos apresentados é importante entender como a política de desenvolvimento territorial é operacionalizada, por meio de programas e projetos, com ênfase no desenvolvimento rural visando fortalecer diferentes segmentos da agricultura familiar, especialmente os assentados em vulnerabilidade social. O PTC foi instituído como uma proposta de aperfeiçoamento dos processos de gestão e reorganização dos espaços de governança territorial, atuando na articulação de recursos provenientes de diferentes órgãos

públicos, cujas políticas incidem de formas variadas no âmbito territorial (DELGADO; LEITE, 2011; BONNAL, 2013).

O processo de gestão envolveu as seguintes etapas: primeiro, o governo Federal constituiu uma “Matriz de Ações”, integrando o conjunto de políticas públicas que seriam ofertadas aos territórios; em seguida, essa matriz foi analisada pelos Colegiados Territoriais, onde foram definidas prioridades e feitas sugestões para a qualificação das ações, com vistas a adequá-las à realidade dos territórios; o próximo passo envolveu uma série de ajustes na matriz, pelos gestores públicos, que resultou no Plano de Execução, onde foram especificadas as atividades, metas e valores a serem alocados em cada município; finalmente, o Plano de Execução foi repassado ao Colegiado Territorial para que o mesmo possa realizar o monitoramento e o controle social das políticas.

Para Nierdele *et al.* (2014), são as ações que definem propriamente os rumos da política pública territorial, uma vez que os territórios somente acessam os recursos por meio delas. Em sua pesquisa, no Território Paraná Centro - PR, os autores dedicaram-se a compreender se e como a territorialização das políticas inscritas na Matriz de Ações do PTC altera o modo como elas são construídas e operacionalizadas. A atenção voltou-se para três dimensões:

- a) a estrutura de governança - os entes públicos e privados que participam da governança definem os objetivos e metas, participam da implementação direta ou indiretamente, atuam no monitoramento e na avaliação;
- b) o arranjo institucional - leis, decretos, normas e regras que definem um quadro normativo, orientando as ações dos atores; e
- c) o referencial de desenvolvimento da política - as ideias e valores que orientam a ação dos gestores na execução da política.

Das análises realizadas pelos autores em um conjunto de políticas que compõem a matriz do PTC, dentre elas o Programa Bolsa Família, o PRONAF, o PAA e o PNAE, pode-se retirar algumas considerações. Apontou dificuldades entre a gestão dessas políticas e a ação do Colegiado, em especial, nos projetos de inclusão produtiva. Uma das maiores dificuldades relatadas por Niederle *et al.* (2014) trata da operacionalização do PAA e do PNAE, ratificando um dos desafios mais importantes da gestão territorial: a articulação entre as ações do PTC e os Projetos financiados pelo PROINF, fato também observado em outras pesquisas.

De acordo com Billard (2014a), a redução, em 2013, de 169 para 71 ações propostas pela matriz do MDA ilustra bem as dificuldades da instrumentação da ação pública, pois

tamanho fragmentação das ações elegíveis perturba a compreensão dos objetivos e paralisa, ao invés de incentivar, o engajamento.

As políticas territoriais se materializam por meio dos projetos. De acordo com Delgado *et al.* (2007), o procedimento normal de aprovação destes inicia-se com a elaboração da proposta pela instituição ou organização social proponente, ou por um grupo de entidades que fazem parte do território. Em seguida, numa reunião do grupo gestor ou do colegiado, os projetos pleiteiam o acesso aos recursos PROINF, entre outros. Antes de serem encaminhadas essas propostas são discutidas e hierarquizadas, recebendo uma priorização. Em geral, é no momento de apresentação, discussão e negociação dos projetos que ocorre uma participação mais intensa de diversas organizações e instituições. No entanto, a ausência de uma dinâmica própria e comum a todos os atores implica que essas propostas dificilmente sejam articuladas entre si, de forma que os projetos continuam a ser elaborados de forma isolada. Essa construção individualizada dificulta o avanço em direção à integração do conjunto de ações planejadas.

As dificuldades na concepção de projetos inovadores mesclam componentes políticos e técnicos. Mesmo com todo o esforço implementado na formação de um novo ambiente institucional, fundado no território e nos seus colegiados, existem ainda muitas deficiências de natureza política e nas estruturas técnicas locais. Isso implica a redução da capacidade de geração de estudos inovadores, ideias, propostas e pactos políticos institucionais. Mas, no Território Paraná Centro, de acordo com o estudo de Nierdele *et al.* (2014), houve o êxito da política territorial no fortalecimento de alguns segmentos da agricultura familiar. O autor analisa que tal êxito parece estar ligado ao fato de que já se encontravam organizados em suas entidades representativas (sindicatos, associações e cooperativas). No que se refere ao campo de ação das políticas sociais e seus resultados promissores no combate à pobreza e a desigualdade, as dificuldades de territorialização das políticas ainda revelam alguns obstáculos.

A partir dessas colocações, como avaliar políticas de desenvolvimento territorial e o que se pode extrair das experiências abordadas? Para Raynaut e Ferreira (2014), a gênese da própria ideia de avaliação das políticas públicas, com as dúvidas e ambiguidades que gerou, com as dificuldades e incertezas que encontrou para pô-la em prática, revela a complexidade desse exercício. Uma política pública aplica-se, por definição, a uma sociedade complexa, formada por uma pluralidade de subsistemas sociais, com objetivos e interesses diversificados e às vezes conflitantes; por grupos de identificação constituídos conforme critérios híbridos: culturais, históricos, políticos, econômicos, grupos nos quais os atores sociais se distribuem,

não de modo único e rígido, mas plural e flexível. Os mesmos atores podem identificar-se ao mesmo tempo com grupos diferentes, conforme as múltiplas facetas de sua originalidade ou de sua história pessoal. Podem também modificar suas adesões em função das situações e circunstâncias (CAVALCANTI *et al.*, 2014).

Portanto, conduzir uma avaliação que ultrapasse o simples registro dos elementos factuais mais formais e mais visíveis - e, conseqüentemente, mais superficiais, constitui um desafio metodológico. É preciso acessar movimentos que se situem em níveis mais profundos do sistema social, nas suas margens, ou que permanecem ainda em um estágio incipiente de desenvolvimento.

3.7 DILEMAS, DISCURSOS E PRÁTICAS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

O desenvolvimento territorial pressupõe que cada território deva construir, por meio de uma dinâmica interna, seu próprio modelo específico de desenvolvimento. Esse talvez seja um dos principais dilemas e o maior desafio que os atores territoriais vivem. O modelo que obteve êxito em um dado território e, em um dado momento, pode fracassar em outro. Não existe uma fórmula mágica, cada território é único e ainda pode ser composto por diferentes “subterritórios” que se dividem e se organizam dependendo dos interesses locais. O grande dilema é a construção de laços entre a sociedade civil e o poder público, rompendo a barreira das diferenças entre as esferas locais, regionais e estaduais.

No discurso, o que se tenta é encontrar uma forma de equilibrar as políticas do lado da democracia, da cidadania e do desenvolvimento, como uma tentativa de diminuir as desigualdades sociais, resultado do modelo dominante e concentrador, adotado ao longo da história do país. Na prática, no desenvolvimento territorial, apesar de seu discurso de novidade acerca dos problemas dos quais o meio rural sofre, ainda não tem sido observado um avanço significativo na maioria dos territórios no sentido de uma melhor integração ao mercado. Ainda há grande dificuldade em realizar uma gestão social que garanta uma maior eficiência na aplicação dos recursos, conforme apontam as pesquisas de Leite *et al.* (2013).

Para apoiar o desenvolvimento sustentável nos territórios rurais, a estratégia implementada pela SDT/MDA foi estruturada a partir de três elementos fundamentais: o território (espaço e sociedade); a institucionalidade territorial (participação e representatividade); e a visão de futuro (um plano territorial de desenvolvimento). Sendo assim, desenvolveram-se ações na construção social representada pelo território, caracterizado

por sua história, sua identidade e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionavam interna e externamente por meio de processos específicos.

Estudos, como o de Niederle (2014), deixam clara a abertura de um canal de comunicação, além da maior participação política por meio de representantes dos agricultores familiares. No entanto, essa inclusão nem sempre veio acompanhada de acesso aos benefícios que o desenvolvimento territorial oferece. Pensando numa perspectiva de desenvolvimento rural, é preciso avançar muito no sentido de dar ênfase e fortalecer projetos que realmente atendam às diferentes dinâmicas de cada território, já que as vezes fortalecem em uns aspectos e outros nem tanto. Sobre a composição dos colegiados territoriais e a participação de excluídos de políticas públicas, tais como indígenas e quilombolas entre outros, esta ainda é muito frágil e precisa ser fortalecida, conforme aponta Niederle (2014).

Dos dez anos da política de desenvolvimento territorial no Brasil, algumas lições podem ser tiradas. Muitos programas de intervenção pública voltados ao desenvolvimento rural podem receber avaliações que demonstram baixos resultados dos seus impactos, em um primeiro momento, mas no decorrer dos anos, trazem resultados significativos para a sociedade. Um exemplo foi demonstrado nos estudos de Cavalcanti (2014) e Oliveira (2015), no que diz respeito às lutas das mulheres rurais com a constituição de um Comitê Permanente de Promoção de Políticas para Mulheres Rurais, criado em 2011, por meio da Resolução nº 80 do CONDRAF. A partir da criação dessa política houve maior visibilidade e uma atenção maior do governo federal para a inclusão produtiva e social das mulheres rurais.

A juventude é outro segmento importante para o desenvolvimento rural que, segundo Oliveira (2015), conseguiu avanços significativos a partir de programas ofertados no leque da política de desenvolvimento territorial, dentre os quais se destaca o PRONAF jovem. No entanto, o processo de participação e gestão social no Brasil, principalmente, do jovem rural, ainda carecem de qualificação e instrumentos que possibilitem avanços no controle social de políticas públicas.

Um ponto abordado entre pesquisadores sobre o tema, visto como um desafio ainda a ser superado pela política territorial são os limites na gestão social dos territórios. A gestão social e participativa tem sido o foco de muitos estudos, dentre os quais se destaca o de Oliveira (2015), que estudou a influência dos micropoderes sobre o processo de gestão. No entanto, além da disputa por poder local existem outros aspectos que merecem uma reflexão como, por exemplo, a falta de integração dos agentes sociais e a apropriação dos recursos e dos projetos pelas prefeituras por conta do formato da política, são pontos tratados no capítulo 5 desta tese.

3.8 O LUGAR DO RURAL NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

A Semana Internacional de Desenvolvimento Territorial e o X FÓRUM Internacional de Desenvolvimento Territorial, realizados em novembro de 2015, reuniram cerca de 600 pessoas entre gestores públicos, pesquisadores, acadêmicos, representantes da sociedade civil do Brasil e convidados de 10 países da América do Sul, Caribe e Europa. Foi uma oportunidade para a reflexão e análise do processo de implantação e execução de ações nos territórios rurais do Brasil. De lá saíram sugestões para as diretrizes de uma nova fase da política de desenvolvimento territorial no país.

Para o Secretário do Desenvolvimento Rural, Humberto Oliveira (2015), foi um momento importante de reafirmação da política territorial no Brasil, uma vez que estudos vêm revelando que aproximadamente 37% da população brasileira vive no meio rural. Este dado em si, já constitui razão importante para discutir, analisar e repensar as políticas públicas, no contexto de uma nova ruralidade. Também confirma a relevância e a necessidade de ações que valorizem esse universo com toda a sua diversidade ambiental, cultural, social e econômica.

É cada vez mais evidente que o modo de vida urbano precisa considerar e integrar questões ligadas ao ambiente rural. Nesse sentido, o planejamento de políticas públicas deve considerar a abordagem territorial para promover o desenvolvimento sustentável e modos de vida no campo, como parte essencial para enfrentar os desafios da sociedade do século XXI.

Durante o evento ficaram evidentes os três pontos cruciais para o desenvolvimento territorial continuar seu caminho. A representação dos colegiados e conselhos, nos quais os representantes têm um papel fundamental, precisa exercê-lo de forma atuante na sociedade civil. Em relação ao poder público, a continuidade do patrimonialismo e clientelismo político, que emperram o processo, como ocorreu, por exemplo, com os projetos PROINFs, em que as emendas de bancada criaram uma dependência muito forte de prefeitos e deputados no processo. Por último, os problemas das escalas, federal, estadual e municipal, que precisam falar a mesma língua, tanto dentro do colegiado quanto no território.

Outro, senão o mais importante tema abordado, foi a estratégia de desenvolvimento rural e qual seria o lugar do rural na trajetória e na agenda do desenvolvimento. O debate se deu em torno do que está em jogo no rural brasileiro, demonstrando a preocupação com a permanência dos desafios que ainda persistem para uma estratégia de desenvolvimento rural com enfoque territorial. Temas como: democratização do acesso à terra, baixa tecnologia e interlocução entre estruturas governamentais (federal, estadual e municipais) aliados a uma gestão pública que ainda

carrega as marcas históricas do passado, como o clientelismo político e o autoritarismo, ainda fazem parte do contexto brasileiro. Suas marcas históricas e o passado que não se apagou podem ser a causa do descompasso entre o discurso e a prática da política de desenvolvimento territorial.

Dessa forma, a estratégia de desenvolvimento rural tem que ser parte de uma estratégia de desenvolvimento mais ampla. Favareto (2015) afirma que no final dos anos 1990 o Brasil rural precisava de uma estratégia para o desenvolvimento. Quinze anos depois a afirmação continua válida, só que a pergunta que deve ser feita, considerando o cenário atual, é se o Brasil tem uma estratégia de desenvolvimento rural compatível com suas necessidades. De acordo com Favareto (2015), o fundamental é uma estratégia que sinalize ao conjunto de agentes públicos e privados um pequeno conjunto de temas ou questões para as quais se deveria buscar convergir esforços e investimentos. Esta é a questão chave: sem um acordo em torno desta agenda, continuará a prevalecer a pulverização e a fragmentação de iniciativas e seus efeitos heterogêneos.

Este capítulo permitiu contextualizar e compreender a política territorial e sua operacionalização que envolve diferentes atores, em fases distintas, e que nesse novo modelo de governança nem sempre se trata de um processo democrático e ainda em muitos casos gera relações de conflitos e disputas por poder. Isso ficará mais evidente nos capítulos seguintes, com a análise das dimensões do desenvolvimento, observadas em cada um dos sete PROINFs analisados. Para melhor elucidar o objeto de estudo desta tese, a política pública territorial, no capítulo a seguir, apresenta-se o empírico da pesquisa: o Território do Bico do Papagaio.

4 O TERRITÓRIO DA CIDADANIA BICO DO PAPAGAIO - TO

A minha vida nada vale em vista da morte de tantos pais lavradores assassinados, violentados e despejados de suas terras. Deixando mulheres e filhos abandonados, sem carinho, sem pão e sem lar. É hora de se levantar e fazer a diferença! Morro por uma causa justa²⁰ (UNISINOS, 2013).

A singularidade de cada território se revela por meio de suas características naturais e de sua história social e econômica, que formam o pano de fundo da realidade na qual a política de desenvolvimento territorial atuará. Em um esforço de aprofundar o entendimento dessa realidade, sentiu-se a necessidade de ir além do simples objetivo de contextualização do território, realizado no início deste capítulo. Ao se pensar em desenvolvimento, por meio de políticas públicas territoriais, primeiro é necessário compreender de que contexto está se falando e o que há por detrás do discurso do desenvolvimento.

Assim, para facilitar a compreensão da realidade empírica investigada, este capítulo apresenta os resultados dos indicadores ICV-T e IDS, calculados por meio da metodologia adotada pela SDT. Os resultados permitiram conhecer um pouco mais os moradores de 281 estabelecimentos rurais, sua composição familiar e suas características socioeconômicas, além de fornecer informações relevantes sobre o TBP-TO.

Nesta análise do desenvolvimento no território, utilizou-se o enfoque da noção do desenvolvimento de Amartya Sen (2000; 2010), ressaltada nos trabalhos de Favareto (2006; 2007; 2010), Kageyama (2008), Veiga (2002; 2008) e Abramovay (2003; 2006), que ultrapassam o econômico e abrangem outras dimensões como a “dimensão espacial do desenvolvimento”, retomando assim a discussão já abordada nesta tese.

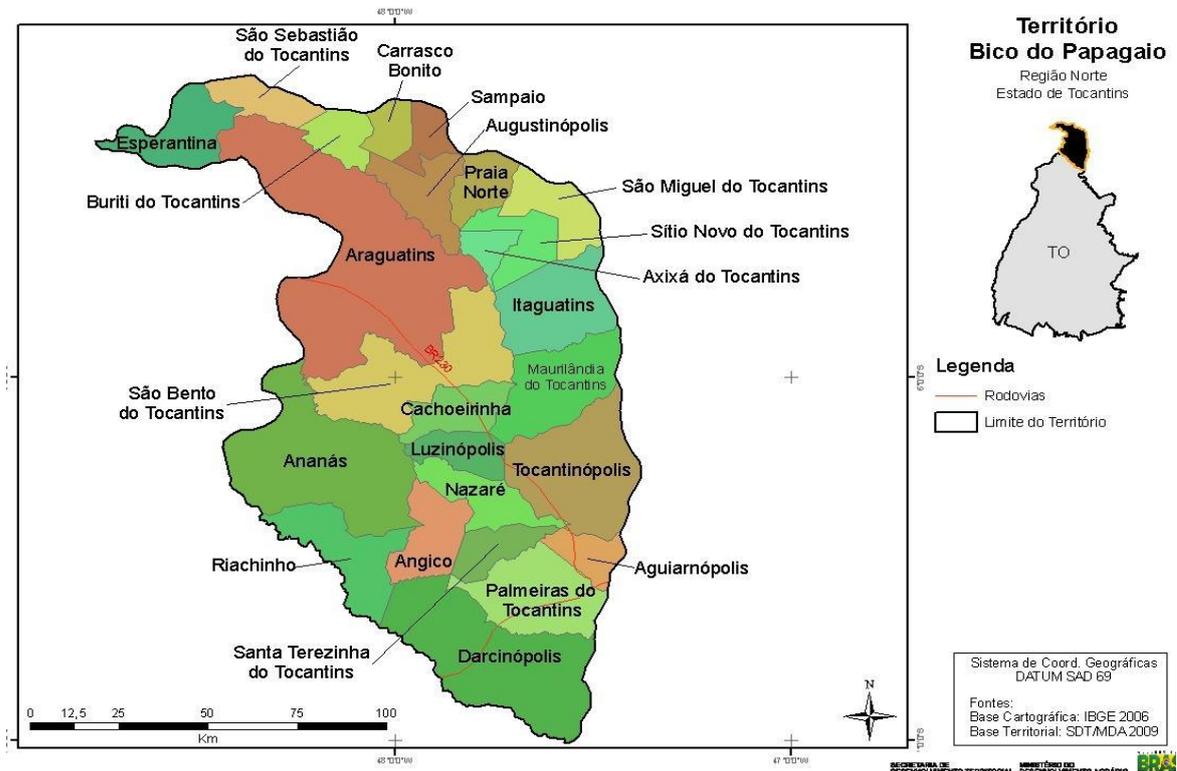
4.1 UM OLHAR SOBRE O DESENVOLVIMENTO NO TBP-TO

O TBP-TO está localizado no extremo norte do estado do Tocantins, entre os estados do Pará e do Maranhão, na área de abrangência do projeto MATOPIBA²¹. Abrange uma área de 15.852,60 Km², composta por 25 municípios, conforme a figura 1. Possui uma situação geográfica peculiar, pois está cercado por dois grandes rios, o Araguaia e o Tocantins, cujo formato inspirou o seu nome.

²⁰ Trecho da carta escrita por Padre Josimo Moraes Tavares, divulgada após sua morte em 15 maio de 1986, assassinado por sua luta em defesa dos menos favorecidos, nos conflitos agrários no Bico do Papagaio.

²¹ A expressão MATOPIBA resulta de um acrônimo criado com as iniciais dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia. Essa expressão designa uma realidade geográfica que recobre parcialmente os quatro estados mencionados, caracterizada pela expansão de uma fronteira agrícola baseada em tecnologias modernas de alta produtividade (EMBRAPA, 2016).

Figura 1- Localização do TBP - TO



Fonte: Base Cartográfica: IBGE 2006 e Base Territorial: Brasil (2013)

A área do TBP-TO está situada em um ambiente de transição entre dois grandes biomas: cerrado e floresta amazônica. Entretanto, algumas dessas vegetações foram modificadas devido aos intensos processos de uso da terra. Com a expansão da “fronteira agrícola” na região, a cobertura vegetal original foi profundamente modificada pela implantação de pastagens em mais de 1/3 do território e pelo surgimento de florestas secundárias homogêneas de babaçu, sucessora de grande parte das formações florestais.

O TBP-TO ocupa uma área de 403.132 ha, dos quais 11.036 ha são cultivados com culturas temporárias e 1.041 ha com culturas permanentes. A silvicultura e a exploração florestal vêm ganhando espaço, mas a atividade de maior destaque ainda é a pecuária bovina de corte, explorada principalmente nas propriedades com mais de 1.000 ha (RODRIGUES, 2010).

Em meados da década de 1980, o acelerado processo de desmatamento da região tornou-se visível. Estima-se²² que restam cerca de 5 a 10% da vegetação original e um número reduzido de espécies e populações de animais silvestres. O território possui solos

²² Informações contidas no Relatório do Diagnóstico Exploratório das Experiências Agroextrativistas nas Regionais Tocantins e Maranhão. Projeto Rede de Agroflorestadores do cerrado FNMA/MMA, CENTRU e APA-TO. Abril de 2004.

pobres, porém agricultáveis, que apresentam baixa fertilidade e necessitam de investimentos em insumos e assistência técnica para que possam ser produtivos.

A história da região do Bico do Papagaio guarda estreito vínculo com a luta pela terra, o que influenciou sua forma de organização e gestão, com aspectos ideológicos e políticos, o que a torna diferente de outros contextos do país. Durante as pesquisas evidenciou-se que no Bico do Papagaio ainda está muito presente a cultura do coronelismo e as práticas patrimonialistas fazem parte do cotidiano da região, influenciando as escolhas políticas, o que, conseqüentemente, dificulta o processo de participação democrática. Segundo Soares (2009) e Rocha (2011), houve uma contribuição dos ciclos da seca no Nordeste para o avanço dos agricultores em direção à Amazônia e a ocupação da região do Bico do Papagaio. Esse processo se deu em três momentos.

No primeiro momento, início do século XIX, houve a busca de pastagens para o gado. No segundo momento, com a “Marcha para o Oeste”, no governo Getúlio Vargas, que coincidiu com a construção da Rodovia BR 153, Belém-Brasília, na década de 1950. E, em um terceiro momento, nos anos de 1960 a 1980, período determinado pela política de colonização em áreas estratégicas da Amazônia, consideradas um instrumento de controle dos conflitos pela terra.

Destacam-se, ainda, dois importantes acontecimentos nessa configuração espacial: “o regime militar e a Guerrilha do Araguaia, na região do Araguaia/Tocantins, entre os anos de 1970 a 1974, período em que a região passou a ser considerada como área de segurança nacional.” (ROCHA, 2011, p. 65).

O Bico do Papagaio foi marcado por intensos conflitos agrários pela posse da terra, durante as décadas de 1970 a 1980, onde se opunham de um lado os trabalhadores rurais em sua maioria oriundos dos fluxos migratórios da região nordeste do Brasil e, do outro, os fazendeiros e investidores provindos da região centro/sul do país. Os segundos se apropriaram de grandes extensões de terra para a prática da pecuária de corte, motivados pelos incentivos fiscais oferecidos pelo governo federal como forma de promover o crescimento econômico e a ocupação da Amazônia (BRASIL, PTDRS, 2006; SOARES, 2009; ROCHA, 2011).

A ocupação da Amazônia, a sensibilização ecológica mundial, a partir da década de 1970 e o interesse sobre essas questões fizeram com que o governo brasileiro sofresse pressões internacionais, que cobravam providências com relação aos conflitos no campo. O ponto chave foi a morte do mártir Padre Josimo, em maio de 1986. No mesmo período os movimentos sociais ambientalistas reivindicavam do governo ações para inibir o

desmatamento e políticas públicas destinadas à proteção dos meios de vida das populações locais.

Com a criação do estado do Tocantins, em 1989, muitos municípios foram desmembrados dando origem a vários outros. A região onde se localizam os municípios de Axixá do Tocantins, Buriti do Tocantins, Esperantina e São Miguel do Tocantins, ficou conhecida como polo pioneiro do Bico do Papagaio²³. Esse fato acabou fortalecendo os doze municípios localizados ao Norte do Território.

Com a implementação da política territorial no país, em 2003, foi constituído o TBP-TO, o primeiro território instituído no estado do Tocantins, pois o governo federal procurou atender às áreas com maiores demandas para os agricultores familiares e que apresentavam maiores problemas com questões agrárias, como a luta pela posse da terra e violência no campo. Nesse sentido, o processo de formação deste Território ocorreu em meio às disputas pela terra e os recursos naturais em uma região com baixo índice de desenvolvimento.

O Território do Bico do Papagaio (TBP-TO), inicialmente foi Território de Identidade (TRI's). Com a criação do Programa PRONAT, em 2003, passou a Território Rural (TR's) e com a criação do PTC, em 2008, passou a ser Território da Cidadania (TC's).

Com a implantação dos TC's, como estratégia facilitadora do acesso às políticas públicas territoriais, os doze municípios localizados na parte norte do território se uniram aos treze municípios localizados na parte sul, formando os vinte e cinco municípios que compõem o TBP-TO. Foi constituído o Colegiado com cinquenta membros, dois de cada município, sendo um representante da sociedade civil e outro do poder público. Apesar disso, a união dos municípios do norte e sul do Bico do Papagaio ainda é tratada com certa desconfiança no sentido de que os municípios localizados ao norte estão melhor engajados politicamente, portanto, participam mais das discussões e decisões do Colegiado. Dessa forma, beneficiam-se dos recursos destinados pelas políticas territoriais, fazendo com que muitos gestores dos municípios da parte sul percam o interesse em participar das reuniões do Colegiado.

Passada mais de uma década da criação do TBP - TO e organização de seu Colegiado, ainda restam dúvidas sobre como as políticas públicas territoriais podem interferir e estimular a construção de um processo de organização no território. E, ainda, sobre quais estratégias devem ser adotadas para se ter acesso a esse conjunto de políticas, por meio desse modelo de desenvolvimento, criado com o objetivo primordial de diminuir a pobreza e alcançar o desenvolvimento rural sustentável.

²³ O polo pioneiro do Bico do Papagaio foi criado em função do Programa de Desenvolvimento Sustentável da Produção Familiar Rural da Amazônia – PROAMBIENTE (2003).

Os doze municípios que compõem a parte norte foram palco de conflitos agrários e da luta pela terra. Foram, também, onde surgiu o germe para que a sociedade civil buscasse mecanismos de sobrevivência e se organizasse. Esses municípios concentram a maior quantidade de assentamentos do Tocantins, com uma expressiva população rural, o que pode ser reflexo da pressão que os movimentos sociais exerceram durante as décadas de 1970 e 1980, influenciando a política agrária e a forma de distribuição de terras na região. Apesar de estarem mais organizadas em torno das questões políticas, ainda há indicativo de relações patrimonialistas²⁴, o que segundo alguns autores, impede o desenvolvimento rural do Território.

4.2 POPULAÇÃO E IDH NO TBP-TO

As características da população, seus objetivos, formas de ocupação e dinâmicas de migração são fatores que interferem no desenvolvimento rural. Por isso, requerem ser mais explicitados. Segundo a SDT/MDA, a população do Território do Bico do Papagaio, em 2010 somava 196.430 habitantes, dos quais 66.363 na área rural, o que corresponde a 33,80% do total. Possuía em torno de 7.201 agricultores familiares, 5.732 famílias assentadas e duas terras indígenas. Portanto, a população apresenta fortes características consideradas rurais.

De acordo com Kageyama (2008), houve grande mudança no comportamento da população rural, na década de 2000-2010, principalmente na Região Norte. Segundo a autora, o comportamento da fronteira pode estar associado à acelerada ocupação agropecuária, da soja e da cana, que prosseguiram sua expansão no período.

Os dados do Censo Demográfico de 2010 revelam que um terço da população brasileira vive em regiões com características rurais. No entanto, os municípios com menos de 10 mil habitantes encontram dificuldade de manter e renovar sua população (LEITE *et al.*, 2013). Esse fato demonstra a importância e os desafios de se manter a população rural no campo, já que a dinâmica de uma população é muito afetada pelo processo produtivo.

A tabela 2 demonstra a evolução do Índice de Desenvolvimento Humano²⁵ (IDH-M) da população de 2000 e 2010, população rural, renda per capita mensal e número de projetos de assentamentos existentes nos municípios da região.

²⁴ O patrimonialismo no sentido em que o estado é usado em benefício de alguns, herança portuguesa enraizada no Brasil, conforme destaca Raymundo Faoro em sua obra “Os donos do Poder”.

²⁵ O IDH é o resultado da média aritmética dos três índices mais específicos que captam a renda, escolaridade e longevidade. O Índice varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total).

Tabela 2 - IDH da população de 2000 e 2010, renda per capita e projetos de assentamentos dos municípios da região do Bico do Papagaio - TO

Municípios	IDH-M	IDH-M	Pop.	Pop.	Pop. Rural	Per capita Mensal (R\$)	P.A.	P. A. %
	2000	2010	2000	2010	2010		2010	
Arguiarnópolis	0,466	0,657	3.145	5.162	1.020	374,27	2	1,85
Ananás	0,496	0,671	10.512	9.873	1.721	380,36	2	1,85
Angico	0,485	0,648	2.889	3.169	1.237	288,86	1	0,93
Araguatins	0,432	0,631	26.010	31.324	11.194	342,07	21	19,44
Augustinópolis	0,462	0,67	12.964	15.965	2.774	364,32	8	7,41
Axixá do TO	0,462	0,627	8.827	9.275	1.654	324,56	8	7,41
Buriti do TO	0,462	0,627	7.842	9.770	2.314	287,05	3	2,78
Cachoeirinha	0,443	0,627	2.023	2.148	417	241,7	2	1,85
Carrasco Bonito	0,407	0,594	3.218	3.690	1.721	234,45	1	0,93
Darcinópolis	0,41	0,581	4.273	5.273	1.784	327,64	5	4,63
Esperantina	0,357	0,57	7.623	9.476	4.682	174,51	12	11,11
Itaguatins	0,378	0,616	6.386	6.029	2.633	281,62	4	3,7
Luzinópolis	0,454	0,639	2.021	2.622	947	319,83	4	3,7
Maurilândia do TO	0,383	0,58	2.854	3.158	1.137	233,68	1	0,93
Nazaré	0,482	0,643	5.150	4.386	2.395	302,39	-	-
Palmeiras do TO	0,435	0,628	4.622	5.746	2.508	307,43	3	2,78
Praia Norte	0,374	0,583	6.781	7.659	3.191	210,53	5	4,63
Riachinho	0,361	0,572	3.670	4.183	2.379	182,97	5	4,63
Sampaio	0,457	0,606	2.801	3.864	348	239,06	2	1,85
Santa Terezinha do TO	0,398	0,637	2.455	2.523	907	373,96	-	-
São Bento do TO	0,411	0,605	3.738	4.615	1.892	324,27	5	4,63
São Miguel do TO	0,42	0,623	8.486	10.481	7.934	298,31	2	1,85
São Sebastião do TO	0,439	0,573	3.669	4.283	1.000	198,01	6	5,56
Sítio Novo do TO	0,457	0,604	9.488	9.148	4.273	245,11	5	4,63
Tocantinópolis	0,542	0,681	22.777	22.608	4.301	414,08	1	0,93
Total da Região			174.224	196.430	66.363		108	100

Fonte: Adaptada a partir de Rocha (2011, p. 58), IBGE (2010), PNUD (2013) e BRASL/INCRA (2014).

O IDH-M da região é 0,62, considerado baixo quando comparado à média do próprio estado do Tocantins, que é de 0.699. No entanto, os dados sobre a população e IDH representam uma medida síntese, que auxilia na composição de indicadores econômicos e sociais sobre o território, mas não são suficientes para provar os efeitos da política de desenvolvimento territorial.

Nesse sentido, ressalta-se uma melhora significativa do IDH-M na maioria dos municípios do TBP-TO de 2000 a 2010. Esse fato pode ser explicado por diversos fatores. Há

Municípios com IDH até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo; os municípios com índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano; municípios com IDH maior que 0,800 têm desenvolvimento humano considerado alto.

indícios que o acesso a políticas de transferência de renda, como por exemplo, o Programa Bolsa Família, aposentadoria e outros programas que fazem parte de um conjunto de políticas introduzidas pelo governo federal para diminuir a pobreza no meio rural tenham colaborado com a melhora do IDHM. No entanto, não dá para afirmar com certeza que esta melhora seja por influência das políticas territoriais. Os dados da tabela 2 também demonstram que o município de Araguatins apresenta a maior população e o maior número de Projetos de Assentamentos (PAs). Dos 108 PAs que se localizam no TBP-TO, 21 estão localizados neste município.

Dentre os municípios que compõem o TBP-TO que apresentam um IDH-M baixo (entre 0,5 e 0,599), destacam-se Darcinópolis, Esperantina, Maurilândia do Tocantins, Praia Norte, e São Sebastião do Tocantins. O município de Esperantina é um dos mais problemáticos quando se trata de dimensionar a renda. Cabe destacar fatos que influenciaram a implementação de projetos PROINFs, tais como o projeto da Escola Família Agrícola (EFA) neste município se destaca, entre outros e será objeto de análise no próximo capítulo.

O fato de Esperantina ter sido palco de grandes disputas por terras durante os anos 1970 e 1980 fortaleceu a organização da sociedade civil. O município foi um dos primeiros beneficiados pela Política Nacional de Reforma Agrária e a ter assentamentos implantados pelo INCRA, devido à atuação dos movimentos sociais. Atualmente conta com 12 Projetos de Assentamentos, com mais de 500 famílias assentadas em 20.341,48 ha (ROCHA, 2011).

O município apresenta uma população rural composta por pequenos proprietários rurais, assentados, quebradeiras de coco babaçu e pescadores artesanais, o que confere a alguns desses segmentos, segundo normas legais, o caráter de comunidades tradicionais. Destaca-se uma melhora significativa no IDHM do município de Esperantina, que em 2000 era de 0,357 o menor IDH-M da região e passou em 2010 para 0,570, um crescimento de 59,66%. O hiato de desenvolvimento humano, ou seja, a distância entre o IDH-M do município e o limite máximo do índice, que é 1, foi reduzido em 66,87% entre 2000 e 2010. Nesse período, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação, com crescimento de 0,331, seguida pela longevidade e pela renda (BRASIL, PNUD, 2013).

Dos 23.069 domicílios localizados no TBP-TO, 10.497 estão em situação de pobreza, o que demonstra as condições de desigualdade social da região. Cabe ressaltar que a renda da maioria da população é inferior a um salário mínimo por mês, sendo o município de Tocantinópolis com a maior renda e o de Riachinho com a menor. A desigualdade se agrava ao observar-se a alta taxa de analfabetismo entre os jovens. Observa-se que o crescimento populacional da região foi bastante diferenciado, o que levou o Território a ser caracterizado

como pobre, com “baixo PIB per capita, relativamente populoso, além de ser fortemente influenciado pela agricultura familiar. Isso se deu em grande parte pela pressão exercida pelos movimentos sociais, que lutaram pela reforma agrária.” (MDA, 2011b, p. 12).

Ressalta-se que o TBP-TO apresenta peculiaridades relacionadas com um histórico de pobreza e desigualdades sociais e regionais, configurando um território que demonstra situações de vulnerabilidades sociais e econômicas, levando-o a ser demarcado no âmbito do governo federal e estadual como demandante de um conjunto de políticas, programas, projetos e serviços diferenciados, em face de suas especificidades (CARNEIRO, 2014).

Outras questões como dificuldade de acesso à educação superior, falta de escolas, hospitais e estradas são componentes encontrados nos municípios que compõem o Território, que evidenciam a falta de oportunidades e diminuem a chance de redução da pobreza, principalmente no meio rural. Portanto, demandam políticas públicas com estes fins. Para Sepúlveda (2005), é necessário considerar o conjunto síntese das principais políticas de setores como educação, saúde, infraestrutura, transporte e outras. Pela própria natureza dessas políticas, elas podem ser fatores condicionantes de importância para o desenvolvimento não só econômico, mas também para a melhoria nas condições de vida da população rural.

4.3 O TBP-TO NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS RECENTES

De acordo com Rocha (2011), a década de 1990 trouxe a proposta de políticas públicas direcionadas à agricultura familiar por um lado, por outro, a pressão do capital empresarial exportador que pretende tanto incorporar a região ao *agribusiness* internacional, como usá-la como suporte para vários grandes projetos, alterando e reconfigurando, de novo, esse espaço. Nesse período, os grupos agroextrativistas passaram a se organizar em torno do reconhecimento de suas práticas tradicionais e a lutar pela manutenção de seus modos específicos de vida.

Nessa fase o crédito rural passou a ser uma das principais bandeiras do movimento sindical, período em que os trabalhos de Veiga (1991), Abramovay (1992) e Lamarche (1993; 1999) contribuíram para o entendimento da substituição do conceito de “pequena produção” pelo de “agricultura familiar”. Em resposta à demanda das organizações e sindicatos rurais, o governo federal passou a liberar recursos para o financiamento da produção, via crédito rural, destinado à agricultura familiar. Dentre as iniciativas, além do PRONAF, possuem destaque o Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (PROCERA) e o Fundo Constitucional

de financiamento do Norte (FNO). Com o tempo, a luta pela terra evoluiu para a defesa do desenvolvimento rural sustentável, centrado na agricultura familiar.

Na segunda metade da década de 1990, com o aumento expressivo do número de famílias assentadas, as organizações dos trabalhadores/as rurais, já consolidadas e amadurecidas pelos anos de luta, passaram a reivindicar e negociar políticas públicas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar. Durante os anos 1990 mudanças no cenário nacional influenciaram diretamente as questões regionais, dentre as quais destaca-se a institucionalização do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), que substituiu as funções do antigo Ministério Extraordinário de Assuntos Fundiários, mas também trouxe para seu bojo toda a política voltada para a agricultura familiar, antes ligada ao Ministério da Agricultura.

Com isso, o principal programa de financiamento para a agricultura familiar, o PRONAF passou a ser operacionalizado a partir de 1996 e, desde então, contribuiu para enraizar socialmente e institucionalizar a expressão “agricultura familiar” no Brasil. Estabeleceu, inicialmente, critérios para o reconhecimento da categoria política como beneficiária do PRONAF e, em 2006, a Lei n. 11.326 formalizou legalmente os critérios administrativos, que haviam sido definidos dez anos antes, quando o programa de financiamento foi originalmente apresentado.

A política de desenvolvimento territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) apoiou a criação de um espaço de representação política no denominado Território da Cidadania do Bico do Papagaio, representado por um colegiado territorial composto por representantes dos órgãos governamentais e da sociedade civil organizada. Assim, a partir de 2003, os projetos financiados pelo MDA passaram a ser elaborados considerando uma escala de atuação mais ampla que envolvesse um conjunto de municípios articulados, com base no conceito de território (ROCHA, 2011).

Dos 25 municípios que compõem o TBP-TO, doze fazem parte do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)²⁶ proposto pelo MDA ao Território do Bico do Papagaio, em 2006. Esse Plano orientou as ações territoriais, adotando como princípio as ações participativas e definindo os eixos de ação e participação dos componentes, o que segundo técnicos, acaba dificultando ações em todos os outros municípios.

²⁶ Um conjunto organizado de diretrizes, estratégias e compromissos relativos às ações que serão realizadas no futuro, visando ao desenvolvimento sustentável nos territórios, resultante de consensos partilhados dos atores sociais, com o apoio do Estado nas decisões tomadas no processo dinâmico de planejamento participativo (ADIB, 2005, p. 4).

4.4 ESTRUTURA FUNDIÁRIA E PRODUTIVA

No meio rural brasileiro os conflitos envolvendo a apropriação da terra são inumeráveis e retroagem à época da colonização. Mais tarde, em 1850, a promulgação da Lei de Terras marcou um salto qualitativo na expansão dos conflitos, de modo que estes foram mudando de protagonistas nesses mais de 150 anos: sem-terra, proprietários, posseiros, grileiros e Estado. No entanto, os conflitos continuam a se multiplicar por todo o país (MONTENEGRO GOMEZ, 2006, p. 104).

Nesse sentido, um dos obstáculos em relação à abordagem territorial do desenvolvimento diz respeito ao conflito, considerado como um resultado do modo de interação entre indivíduos, grupos ou coletividades que pressupõe divergências em relação ao acesso a recursos como a terra, por exemplo, e embates nos processos decisórios, tratados em todas as instâncias. Mesmo que existam situações incontornáveis, o que não é raro, a abordagem territorial do desenvolvimento rural deve ser capaz de criar e proporcionar instâncias para o debate das demandas entre os diversos atores de um território.

Pior do que tentar evitar e suprimir o conflito social é não perceber que sua existência faz parte do processo (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2005, p. 23). A apropriação do espaço por um grupo ou indivíduo entra em disputa com as aspirações de outro grupo ou indivíduo e o TBP-TO não foge a esta regra. Desde antes de sua criação está relacionado com a disputa pela apropriação do espaço, portanto, com interesses conflitantes.

Em alguns municípios há a presença de latifúndios, com resquícios de coronelismo, com poder político que influencia as escolhas políticas locais e regionais e, conseqüentemente, o projeto de desenvolvimento do território. Por outro lado, os 108 projetos de assentamentos representam um número relativamente alto de pequenos agricultores, pequenos proprietários, apicultores, bem como extrativistas que sobrevivem da coleta do coco babaçu, frutas e pesca artesanal e sofrem a influência do poder político dos grandes proprietários de terra.

A tabela 3 mostra a distribuição fundiária do TBP-TO e foi elaborada a partir dos dados do último Censo agropecuário de 2006.

Tabela 3 – Tamanho e número dos estabelecimentos agropecuários no TBP-TO

Tamanho dos estabelecimentos agropecuários	Número de estabelecimentos agropecuários (unidades)	Percentual em relação a área total %
Mais de 0 a menos de 1 ha	332	3,9
De 1 a menos de 2 ha	142	1,7
De 2 a menos de 3 ha	114	1,4
De 3 a menos de 4 ha	128	1,5
De 4 a menos de 5 ha	126	1,5
De 5 a menos de 10 ha	784	9,3
De 10 a menos de 20 ha	1.200	14,2
De 20 a menos de 50 ha	3.283	38,9
De 50 a menos de 100 ha	899	10,7
De 100 a menos de 200 ha	547	6,5
De 200 a menos de 500 ha	408	4,8
De 500 a menos de 1000 ha	146	1,7
De 1000 a menos de 2500 ha	112	1,3
De 2500 ha e mais	60	0,7
Produtor sem área	153	1,8
Total	8.434	100,0

Fonte: Elaborada a partir dos dados IBGE - Censo Agropecuário (2006).

De acordo com os dados apresentados na tabela 3, pode-se observar que dos 8.434 estabelecimentos agropecuários da região, 53,1% têm entre 10ha e 50 ha, ou seja, menos de um módulo fiscal²⁷, que na região é de 80 ha. Cabe ressaltar que 83% dos estabelecimentos do TBP-TO têm menos de 100 ha e somente 2% dos estabelecimentos da região têm mais de 1000 ha. No entanto, mesmo sendo minoria, os 2% dos estabelecimentos com mais de 1000 ha têm uma expressiva representação política na região. Os grandes proprietários são eleitos deputados, prefeitos vereadores e se tornam representantes do poder público no Colegiado do TBP-TO e nem sempre concordam com os projetos propostos pelos representantes dos agricultores familiares.

Devido ao grande número de pequenas propriedades, conforme apresentado na tabela 3, muitos projetos que visam atingir, principalmente, a agricultura familiar têm sido implantados com o objetivo de desenvolver e trazer melhorias nas condições de vida dessa população. No entanto, diversas avaliações da política de desenvolvimento territorial demonstram que nem sempre isso ocorre.

²⁷ O módulo fiscal representa uma unidade de medida instituída pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e serve de parâmetro para classificação fundiária dos imóveis rurais e varia dependendo do município onde o estabelecimento está localizado.

Os projetos PROINFs executados no TBP-TO são um exemplo e refletem, em muitos casos, os conflitos já existentes entre os grandes proprietários e os agricultores familiares. Em outros casos, decorrem da busca de poder e afirmação dentro do próprio Colegiado, o que acarreta uma disputa política entre os movimentos sociais e o poder público. Como consequência, após os projetos serem implementados, são inutilizados ou subutilizados conforme apontam os resultados da análise dos projetos, apresentada no capítulo 5.

Os resultados da pesquisa reafirmam que a base da economia do território é a agricultura (produção vegetal e a pecuária). Parte da produção é destinada à subsistência familiar, já o excedente como, por exemplo, a farinha de mandioca, é comercializado. A venda desses produtos faz parte da renda de muitas famílias. Isso ajuda a reflexão sobre a lógica da escolha dos PROINFs implantados, diante da realidade desses produtores.

As organizações sociais sempre tiveram e têm destaque pela sua efetiva participação e envolvimento no desenvolvimento da região. Essas organizações foram criadas a partir da reflexão dos trabalhadores/as com forte ligação com os Sistemas Territoriais Rurais (STR's). Através desse avanço organizacional, fazem parte de alguns conselhos, como: Conselho Gestor do PROAMBIENTE, Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (COSAN) e Comissões de Instalações de Ações Territoriais (CIAT), entre outros. Isso acaba diferenciando o TBP-TO de outros territórios, com uma população consciente e participativa em busca dos interesses comuns, o que manifesta seu capital social²⁸.

Com relação ao acesso a estradas e infraestrutura²⁹, a localização próxima à intersecção entre duas grandes rodovias federais que servem à região Norte do Brasil, BR 153 (Belém-Brasília) e a Transamazônica, que liga o Pará ao Maranhão, reduz as dificuldades. Mas, os agricultores enfrentam problemas para escoar a produção, para terem acesso à escola, saúde, entre outros serviços, devido à ausência ou condições precárias das estradas vicinais nas comunidades rurais, principalmente nos PA's. Em algumas comunidades rurais da região existe deficiência nos serviços de telecomunicação e energia elétrica. Tais problemas são agravados no período chuvoso.

Por se situarem próximos a eixos rodoferroviários importantes, alguns municípios do TBP-TO têm atraído população e despertado interesse econômico. Nos últimos anos parece

²⁸ Capital social diz respeito a “[...] características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas.” (PUTNAM, 1996, p. 177).

²⁹ As informações desse item foram baseadas em consultas à população local e no Plano de Desenvolvimento Local Sustentável da Agricultura Familiar do Polo Pioneiro do Bico do Papagaio - PROAMBIENTE.

ocorrer um incremento da área de reflorestamento, com o objetivo principal de atender à demanda por carvão das usinas siderúrgicas do sul do Pará. Além disso, a região apresenta potencialidades para se transformar na mais nova frente de expansão da soja no país, fato que trouxe preocupações às entidades de apoio às organizações de trabalhadores rurais. Estas têm buscado conscientizar as populações sobre os riscos deste tipo de “progresso”³⁰, com um modelo concentrador de renda, que muitas vezes é responsável pela destruição dos recursos naturais e pouco beneficia as populações mais pobres.

De acordo com Rocha (2011), muitos programas e projetos em execução no Tocantins afetam diretamente a região do TBP-TO, tais como a Ferrovia Norte-Sul, Hidrovia Araguaia-Tocantins, Plataforma Multimodal da Arguiarnópolis, na divisa do Tocantins com o Maranhão e as Usinas Hidrelétricas em vários municípios tocantinenses.

Diante de tantas questões, o processo de busca pelo desenvolvimento da região acabou sendo afetado pelos conflitos gerados, antes e durante a implementação desses projetos, que dividiram as populações locais. De um lado, os que buscam o desenvolvimento baseado na instalação de polos de desenvolvimento “modernos”, enfatizando grandes projetos, com pesados investimentos públicos, alicerçados sobre a “livre iniciativa”. De outro, populações tradicionais, trabalhadores/as rurais, quebradeiras de coco babaçu, populações ribeirinhas, indígenas, entre outros, que estão em vias de concepção de desenvolvimento que incorpore seus interesses e seus modos de vida. Dessa forma, um dos maiores desafios da política territorial tem se tornado os projetos de desenvolvimento rural que atendam a demandas diferenciadas em contextos complexos.

No período de 2003 a 2011 o estado do Tocantins recebeu 179 projetos, financiados via PRONAT e PTC, 41 de custeio e 138 de investimentos, entre os cinco territórios³¹ criados entre 2003 e 2008. Nesse período, no TBP-TO foram financiados 31 PROINFs pelo MDA. A maior parte desses recursos foi aplicada em atividades que beneficiavam a população pobre rural, com ações que potencializam a identidade territorial, a gestão social e a força da agricultura familiar. Entretanto, não há estudos que comprovem o efeito direto ou indireto da aplicação desses recursos no desenvolvimento rural do território.

Segundo Rodrigues (2010), vários projetos foram encaminhados pelo Colegiado Territorial do Território do Bico do Papagaio, com a participação dos governos municipais,

³⁰ Destaca-se aqui a obra de Gilberto Dupas, “O mito do progresso” (2006), na qual o autor faz uma extensa revisão bibliográfica sobre a evolução do conceito de progresso. Para ele, o progresso é “o discurso dominante das elites globais” (DUPAS, 2006, p. 48).

³¹ Até 2012 havia cinco territórios no estado do Tocantins. Em 2013 foram criados mais dois, assim, o Estado conta atualmente com sete territórios.

estadual e federal, juntamente com representantes da sociedade civil, sendo que nem todos os municípios que compõem o território foram contemplados. Como exemplos, podem ser citados os projetos aprovados: fortalecimento da apicultura na região, atendendo a 13 municípios diretamente, no valor de R\$ 796.000,00; Escola Família Agrícola de Riachinho, no valor de R\$ 1.304.170,00; ampliação da Escola Família Agrícola de Esperantina, no valor de R\$ 550.000,00; apoio e escoamento da produção no município de São Miguel, no valor de R\$ 300.000,00; e fortalecimento do arranjo produtivo local das quebradeiras de coco, no valor de R\$ 545.994,00.

Os projetos, em sua maioria, estavam inseridos na concepção de desenvolvimento rural, tendo como público a agricultura familiar. Contudo, alguns projetos não estão funcionando ou funcionam de modo precário, e outros estão com estruturas inacabadas. Dessa forma, até o momento da última visita para coleta de dados (Abril 2015) muitos não conseguiram atingir seus objetivos. Este fato merece uma atenção especial ao tratar-se de compreender a operacionalização das políticas territoriais, e será tratado no próximo capítulo.

Nesse sentido, cabe a reflexão de que, mesmo a agricultura familiar sendo uma atividade importante e que impacta diretamente no desenvolvimento do território, muitos projetos acabam não conseguindo atingir seus objetivos de auxiliar no combate à pobreza no meio rural³² e, portanto, melhorar a qualidade de vida dessas populações. Os resultados desta pesquisa, assim como as pesquisas realizadas por Niederle e outros (2014), demonstram que as ações para o enfrentamento da pobreza no campo, realizadas em diferentes regiões do país ainda não alcançaram, em muitos casos, os resultados desejados.

Programas de renda mínima como, por exemplo, o Bolsa Família, alcançaram bons resultados, diferente do acesso a programas de inclusão produtiva, ações de programas federais com capacidade de impulsionar a agricultura familiar, como é o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), uma forma alternativa de acesso ao mercado institucional. Pode-se inferir que tais programas são tidos como difíceis, devido ao processo burocrático, comum também a outros territórios.

Um obstáculo frequentemente percebido está relacionado à fragilidade das estruturas institucionais disponíveis nas três esferas de governo e que se refletem diretamente na capacidade de atendimento das demandas da agricultura familiar e do desenvolvimento rural. Esta pesquisa, assim como nos estudos realizados por Delgado e outros (2007), demonstra as deficiências das instituições governamentais responsáveis pelos serviços públicos de

³² A pobreza rural é definida por Maluf (2013) como a insuficiência de rendimentos, falta de acesso a bens e serviços e a negação de direitos elementares.

assistência técnica e de extensão rural. Estas precisam de melhorias para contribuir de forma contínua no processo de assessoria, negociação entre os atores sociais, planejamento, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas em cada território.

No caso do TBP-TO, segundo os agricultores familiares, eles até conseguem acessar os recursos, mas esbarram na falta de assistência técnica para orientá-los quanto à sua aplicação, fator que gera, muitas vezes, o investimento inadequado no projeto. O Território conta com o apoio do Instituto de Desenvolvimento Rural do Tocantins (RURALTINS) e de uma entidade privada encaminhada pelo MDA, porém estes não chegam a atender a metade das demandas. Nos últimos três anos o TBP-TO se encontra sem Agência de Extensão Rural (ATER) por parte do Governo Federal, via INCRA, e a produção e o acesso ao crédito diminuíram principalmente em áreas de assentamentos.

Neste sentido, o projeto de desenvolvimento do TBO-TO está atrelado ao combate à pobreza e à melhoria da qualidade de vida da população no meio rural. Esse fato remete à obra de Amartya Sen (2010), quando ele rompe com a noção clássica de desenvolvimento. Ele trata a temática de forma mais ampla, não centrando no rural e nem no territorial, mas na capacidade humana de buscar um projeto de desenvolvimento, diante da liberdade de escolha.

Dessa forma, a participação política e a liberdade democrática, na qual se baseia a política territorial, são aliados importantes na busca pelo desenvolvimento. Quando se trata de ações que compõem a agenda de enfrentamento da pobreza rural no Brasil, duas premissas principais são destacadas: reconhecimento do papel central do Estado e sua capacitação para implementar programas em diversas áreas; e a integração das políticas sociais numa estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.

Diante desse contexto, no item a seguir apresentam-se os resultados da pesquisa com os indicadores ICV.

4.4.1 Os resultados do ICV-T³³

Para calcular o ICV e o IDS foi aplicado um questionário (Anexo A) no qual, os fatores de desenvolvimento foram pontuados. Esses indicadores são avaliações registradas em escalas de zero a um. As respostas foram objetivas, mas expressam as percepções dos indivíduos sobre cada um dos indicadores do ICV.

³³ Esses resultados são parte das pesquisas de campo realizados durante a execução do projeto Células. As entrevistas foram realizadas no período de 04/03/2011 a 18/05/2011.

As avaliações foram realizadas em 281 domicílios em propriedades rurais do TBP-TO, com chefes de família e, quando estes não se encontravam no domicílio, as entrevistas foram realizadas com seus cônjuges ou com seus filhos. As respostas às questões que compõem o ICV forneceram subsídios para uma análise sobre o desenvolvimento e assim compreender como avaliam sua qualidade de vida e quais os fatores que incidem sobre o desenvolvimento, as características do desenvolvimento como também os efeitos desse desenvolvimento no Território.

Os resultados são analisados nos itens a seguir. O quadro 3 apresenta o resultado dos cálculos do ICV.

Quadro 3 - Indicadores de condições de vida no território

Índice de condições de Vida (ICV)	0,532	Médio
1- Fatores do desenvolvimento	0,501	Médio
2- Características do desenvolvimento	0,536	Médio
3- Efeitos do desenvolvimento	0,564	Médio

Fonte: SGE/CAI Território do Bico do Papagaio (MDA, 2013)

Legenda:

0,00 – 0,20 = Baixo

0,20 – 0,40 = Médio Baixo

0,40 – 0,60 = Médio

0,60 – 0,80 = Médio Alto

0,80 – 1,00 = Alto

O ICV-T médio do TBP-TO revelou a percepção dos entrevistados sobre sua condição de vida. Embora não seja péssima, ainda tem muito a melhorar. Alguns fatores como escolaridade, condições de moradia, produção, geração de renda e acesso a programas do governo revelam os limites e as possibilidades do desenvolvimento territorial diante da realidade do território.

4.4.2 Fatores do desenvolvimento

Foram dez os fatores identificados que influenciam o dimensionamento do desenvolvimento, apresentados na tabela 4 e explicados a seguir.

Tabela 4 - Fatores do desenvolvimento

Dimensão 1: fatores do desenvolvimento	0,501	Freq.	Mínimo	Máximo	Desvio Padrão
1. Número de famílias trabalhando	0.552	199	0.000	1.000	0.319
2. Mão de obra familiar	0.538	199	0.000	1.000	0.302
3. Área utilizada para produção	0.559	199	0.000	1.000	0.321
4. Escolaridade	0.553	199	0.000	1.000	0.321
5. Condições de Moradia	0.593	199	0.000	1.000	0.335
6. Acesso aos mercados	0.514	199	0.000	1.000	0.299
7. Programas do Governo	0.408	199	0.000	1.000	0.303
8. Acesso a crédito	0.377	199	0.000	1.000	0.290
9. Acesso a assistência técnica	0.389	199	0.000	1.000	0.289
10. Presença de instituições	0.452	199	0.000	1.000	0.321

Fonte: SGE/CAI Território do Bico do Papagaio (BRASIL/MDA, 2013).

Os fatores mais bem avaliados, de acordo com a percepção dos entrevistados, foram as condições de moradia, escolaridade e área utilizada para a produção. Mesmo estes foram considerados medianos. Os programas do governo, como acesso ao crédito e assistência técnica, não foram tão bem avaliados. Além destes, outros resultados permitiram observações relevantes com relação ao perfil da população e sua faixa etária, sendo que 50% dos entrevistados estão entre 30 e 50 anos, o que se explica por serem chefes de família ou seu cônjuge. Destaca-se que a região possui uma característica marcante, embora sejam propriedades rurais e que haja predominância de homens, existem mulheres como chefes de família. Muitas delas têm mais de 50 anos, o que indica a necessidade de políticas públicas voltadas ao atendimento das mulheres rurais.

Com relação às atividades desenvolvidas nos 281 estabelecimentos rurais do TBP-TO, em torno de 40% dos entrevistados não trabalham apenas dentro do estabelecimento rural. Portanto, não se dedicam apenas à produção agropecuária, possuem algum vínculo empregatício, seja na cidade ou mesmo em outros estabelecimentos rurais. Porém, cabe ressaltar que há estabelecimentos em que nenhum membro desenvolve atividade dentro ou fora da propriedade, o que indica total dependência de políticas de transferência de renda, como por exemplo, o Programa Bolsa Família e a aposentadoria.

Ressalta-se que o trabalho externo de membros da família, visto por alguns como revelador de inviabilidade do estabelecimento familiar, é em muitos casos, o que complementa e assegura a renda monetária. Conforme Wanderley (2014), isso ocorre dado o caráter sazonal do trabalho na agricultura, a disponibilidade da força de trabalho e a necessidade de ocupá-la fora do estabelecimento familiar. É preciso considerar as dificuldades

existentes para a oferta de empregos não agrícolas nos pequenos municípios em quantidade e nível de remuneração, em geral, muito aquém da demanda local.

Quanto às atividades desenvolvidas em cada propriedade, 71% dos estabelecimentos visitados apresentaram alguma produção, sendo que os responsáveis pela produção fazem parte da família. Apenas em 2% dos domicílios os familiares não são a principal mão de obra na produção e 40% dos entrevistados afirmaram que retiram da propriedade e da produção sua principal fonte de renda. Os principais ganhos monetários das demais famílias são provenientes de vínculos empregatícios, da aposentadoria e/ou do Bolsa Família ou programas similares do governo.

Carneiro (2014) destaca que o Programa Bolsa Família (PBF) ocupa o lugar de “carro chefe” da política pública de assistência social associado a uma política de transferência de renda. Os municípios de pequeno porte e nas zonas rurais, como é o caso do TBP-TO, são impactados por tais políticas. Todavia, sendo a transferência de renda uma fonte de recursos para a economia e o desenvolvimento daquelas localidades, muitas vezes a centralidade das ações ocorre apenas na renda, e não noutros aspectos que garantam o exercício da cidadania.

Na concepção de Amartya Sen, embora necessária para o desenvolvimento, a renda é um meio e não um fim. O bem-estar da sociedade depende de como a renda é utilizada, e não apenas do seu nível. Além desta, outros fatores como a educação e as condições de moradia são destacados no dimensionamento do desenvolvimento do território.

4.4.2.1 A educação e as condições de moradia

Os resultados da pesquisa sobre a educação demonstram certa satisfação dos entrevistados com relação à escolaridade dos membros da família. A base para a avaliação do grau de escolaridade foi se os membros da família estudaram ou se frequentam normalmente a escola. Cerca de 20% deles entendem como ótima ou péssima a escolaridade familiar e 40% acreditam estar em situação regular a escolaridade da sua família.

Como a educação é um dos meios para se alcançar o desenvolvimento e, portanto, melhorias nas condições de vida da população de um país, cabem aqui algumas considerações. A compreensão dos entrevistados sobre a relevância da educação para o desenvolvimento reflete parcialmente a realidade, já que os índices de escolaridade, na maioria dos municípios que compõem o Território são considerados baixos e a construção de Escolas Família para atender à população rural é uma demanda da população do território. Esse fato é comprovado pelos projetos das EFAs do município de Esperantina e Riachinho.

Portanto, ao responderem as questões sobre educação pode-se inferir que os entrevistados levaram em conta a possível melhoria nas políticas que incluem programas para a educação, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC Campo.

De acordo com os dados da pesquisa, 40% dos entrevistados consideram boas as condições de suas moradias e 20% as consideram ruins. Ao avaliar tais condições eles as consideraram satisfatórias. Este fato, também chamou atenção, por se tratar de um território com vários municípios que contam com população em condições de vulnerabilidade social, atendidas por programas sociais.

4.4.2.2 Administração, forma de organização e produção dos agricultores

Para Wanderley (2014), o mundo rural é, antes de tudo, o resultado da ação dos que nele trabalham diretamente, sob as condições dadas pela natureza. Nesse caso, é importante reafirmar a compreensão da agricultura familiar como uma realidade no TBP-TO, tentando entender como ela se organiza e se reproduz. Neste contexto, apesar de sua centralidade, a dimensão econômica não é a única que deveria ser levada em consideração pelas políticas públicas quando se trata de produção agrícola.

A maior parte dos estabelecimentos visitados durante a pesquisa é administrada pelas famílias, mas grande parte das propriedades conta com empregados permanentes. Cerca de 98% dos entrevistados afirmaram que seus estabelecimentos possuem até dois empregados permanentes. Considerando o tamanho dos estabelecimentos agropecuários do TBP-TO em que maioria destes tem menos de quatro módulos fiscais e que os estabelecimentos apresentam características de agricultura familiar, pode-se afirmar que a identidade dos moradores está associada a essa categoria política.

A princípio, os territórios são reconhecidos pelos atores sociais como elemento orientador da intervenção pública. Nesse caso, a tipologia de agricultor familiar passa a ser considerada uma estratégia de negociação e de gestão da política que beneficia essa categoria. Ser classificado como agricultor familiar pode constituir instrumento de acordos dos atores locais que exercem o papel de lideranças representativas em colegiados de nível regional ou nacional.

Os sujeitos arrolados nesta pesquisa, assim como na análise de Wanderley (2014), não hesitam em se definir como produtores, em suas práticas presentes e em seus projetos de futuro. A produção para o próprio consumo ou para o consumo interno do seu estabelecimento é uma prática que os legitima como agricultores familiares. A forma

subordinada e precária de sua inserção nos mercados revela sua capacidade de sobreviver, enfrentando situações de grande precariedade em muitos municípios que não dispõem de infraestrutura adequada para a comercialização.

4.4.2.3 Mão de obra, produção e acesso a mercados

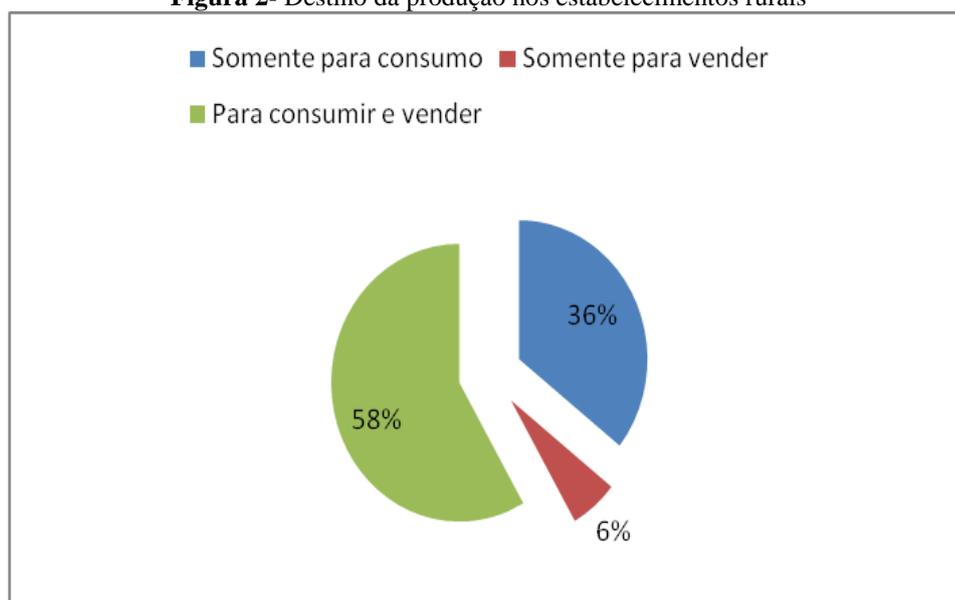
De acordo com a percepção de 80% dos entrevistados, a quantidade de pessoas da família que está trabalhando está boa ou regular. Em torno de 20% considera péssima a situação da quantidade de pessoas trabalhando. Quanto à opinião dos entrevistados a respeito das características da mão de obra da família que trabalha tanto no estabelecimento quanto fora, tendo como critérios de avaliação idade, escolaridade e/ou capacidade de trabalho, está regular. Poucos consideram as características da mão de obra da família péssima ou ótima.

A esse respeito, de acordo com Wanderley (2014), admite-se que os indivíduos de um modo geral demandam ser inseridos na sociedade por meio do reconhecimento de sua condição de trabalhador. O lugar que assumem no mundo do trabalho constitui o elemento central que forja sua própria identidade social. Assim, não importa muito o tipo de trabalho exercido e sim como este é reconhecido na dinâmica local.

Em relação à situação da área utilizada para a produção, incluindo terra, lago, mangue, floresta ou rio, foi possível identificar que mais de 50% dos entrevistados avaliam de forma positiva o tamanho e a possibilidade de aproveitamento dessas áreas.

Sobre a forma de organização dos produtores, identifica-se que raramente eles buscam se apoiar em cooperativas ou associações para vender seus produtos, sendo que 60% dos produtores nunca procuraram vender seus produtos através de cooperativas ou associações. Dos 281 entrevistados, para cerca de 25% essa questão não se aplicava (NSA) por se tratar de famílias que não produzem para vender ou produzem apenas para o próprio consumo.

A figura 2 apresenta os dados referentes à produção e à utilização desta produção pelas famílias consultadas no TBP-TO.

Figura 2- Destino da produção nos estabelecimentos rurais

Fonte: Elaborada a partir dos dados da pesquisa CAI - ICV-T (2013).

Com relação ao uso da produção agrícola, os dados permitem identificar que 36% dos entrevistados utilizam o que é produzido apenas para o consumo da família, 58% consomem e vendem o que produzem e apenas 6% destinam ao comércio tudo que é produzido na propriedade, o que caracteriza a região como de baixa produção e que pratica agricultura de subsistência.

Mais de 60% dos ouvidos avaliaram como boas as condições para ir até os mercados, quando as questões tratavam da distância e facilidades de deslocamento. Ao se avaliar as condições de venda de produtos, 35% apontaram para boas condições de venda de produtos e 25% indicaram que a venda de produtos é ruim. Para 28% o acesso aos mercados foi considerado ruim.

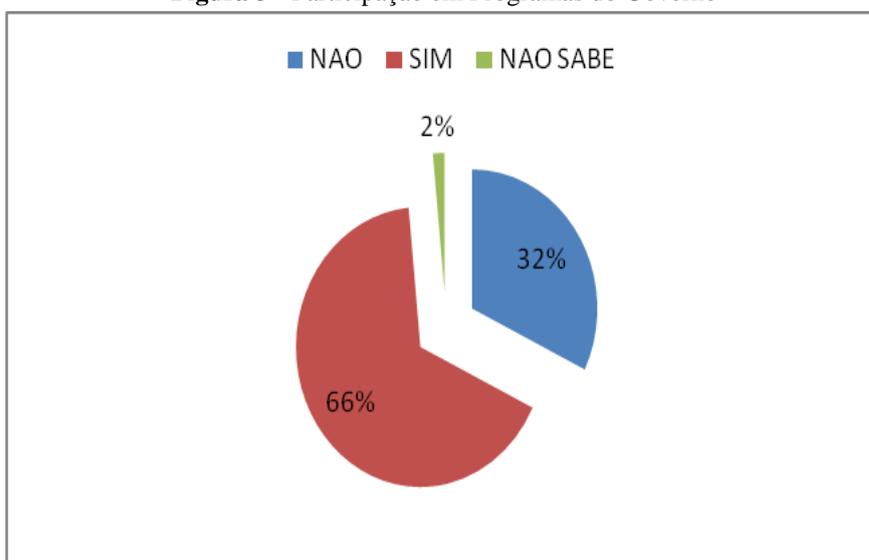
As condições de compra de insumos, sementes, adubos, medicamentos, rações e/ou equipamentos foram consideradas ruins por 43%. A compra de insumos é algo fácil ou tende para bom, de acordo com 27% das pessoas ouvidas e em 30% dos casos a questão não se aplicou porque a família não compra ou vende insumos.

No geral, as condições de acesso aos mercados foram consideradas regulares, fato que causou certo estranhamento, pois as condições observadas durante a pesquisa de campo demonstraram muitas dificuldades dos produtores para escoar seus produtos no mercado.

4.2.2.4 Participação em Programas do Governo, crédito e assistência técnica

A implantação dos programas territoriais no âmbito do MDA representou um salto qualitativo em relação a concepções anteriores, fato este que pôde ser averiguado durante as pesquisas. Cerca de 66% das famílias entrevistadas já participaram ou participam de algum programa do Governo tais como: PRONAF, Bolsa-Família ou outro programa federal, estadual ou municipal conforme demonstra a figura 3.

Figura 3 - Participação em Programas do Governo



Fonte: Elaborada a partir dos dados da pesquisa CAI - ICV-T (2013).

De acordo com o gráfico observa-se uma forte dependência de programas de transferência de renda, já que 32% responderam que não participam de programas com esse fim e 66% participam. Esse fato chama atenção, já que um dos objetivos principais da política territorial e do Programa PTC é o diálogo que este permite com outras políticas. Nesse sentido, as metas do programa PTC estão sendo alcançadas e podem ser reflexo de uma maior organização e engajamento dentro do TBP-TO.

Quanto às condições para conseguir participar de algum programa do Governo, 35% das famílias as avaliaram como ruins, devido à burocracia e à documentação exigida para o cadastro. No entanto, 30% das famílias consideraram boas as condições para aderir a esses programas.

Muitos reclamaram da falta de informações sobre o PRONAF, por exemplo. As condições de crédito/financiamento não foram bem avaliadas pelos consultados. Para 60% das famílias é muito complicado obter acesso a linhas de crédito para produzir. Apesar de manter

a categoria de renda como elemento distintivo dos grupos de beneficiários do PRONAF, os programas territoriais levam em consideração a diversidade de situações que os caracterizam e buscam associar o crédito rural a outras políticas, de forma a apreender a complexidade da situação dos agricultores pobres. Esses procedimentos acabam dificultando o acesso desses agricultores ao crédito.

Quando se trata de avaliar a assistência técnica, os sujeitos ouvidos consideram a questão bem mais complicada. Para 60% as condições de assistência técnica foram consideradas péssimas. Esse fato acaba por interferir na produção agrícola da região, sendo esta uma das atividades mais importantes para a geração de renda.

Durante a pesquisa ficou claro o descontentamento da maioria dos produtores quanto às deficiências na assistência técnica prestada pelos órgãos competentes, o que pode impactar diretamente no desenvolvimento do território. Conforme os desafios levantados por Maluf (2013) e observados nesta pesquisa, ainda são poucos os municípios dentro do TBP-TO que têm conseguido acessar o PAA e o PNAE. Em 2015 havia dois projetos para o PAA em fase de análise, demandados pelos municípios de Riachinho, Cachoeirinha, Ananás, São Bento, e outro projeto em Esperantina e apenas um projeto em fase de análise para o PNAE.

4.4.2.5 Presença das instituições

Apesar de ser considerada importante a atuação de instituições e organizações para o desenvolvimento nos locais pesquisados (tais como cooperativas, associações, sindicatos, grupos de troca de experiências, movimentos sociais), a participação dessas instituições é apontada como regular por mais de 60% dos produtores ouvidos. A presença de movimentos sociais e da sociedade civil foi marcante em todo o processo de ocupação da região, pelo seu histórico de conflitos agrários. Segundo Soares (2009), um grande número de associações foi criado na década de 1990 na região, sendo que a criação dessas associações esteve atrelada, em muitos casos, à facilidade de recebimento dos benefícios, advindos dos programas de reforma agrária do governo federal, como os créditos para habitação, fomento, alimentação, infraestrutura, PROCERA e PRONAF.

De acordo com os sujeitos consultados em cada município há, pelo menos, um tipo de conselho atuando, com destaque para os conselhos de saúde que existem em todos. Os conselhos de segurança alimentar e da criança e adolescente só não estão presentes em um

município. Todos os outros conselhos têm participação significativa na região, sendo que todos estão em mais da metade dos municípios pesquisados.

Cabe destacar que em muitos casos é nesses espaços políticos locais que muitos atores vão ganhando voz e reconhecimento na disputa política. Assim, fica evidente a emergência de um novo modelo de governança, conforme Niederle (2014), que condiz com a necessidade de ampliação da interlocução entre os diferentes grupos sociais. As instituições e os espaços públicos importam muito quando se trata da discussão de políticas públicas territoriais de desenvolvimento rural.

Ressaltam-se as dificuldades do Estado e dos governos locais para operar com a nova visão do desenvolvimento rural, surgida da evolução de estudos e orientações de políticas nas últimas três décadas. Nesse caso, são os limites encontrados na representação social destacados na pesquisa de Delgado e Leite (2011), como também em outros estudos. Não só a presença como também a capacidade de mobilização de instituições pode influenciar nos mecanismos de acesso ao desenvolvimento. Apesar da existência das instituições, a forma como elas se mobilizam não consegue atender às necessidades, dada a quantidade de demandas existentes. Assim, cabe destacar que os resultados demonstram a importância de incentivar o associativismo, a criação de redes de pequenas e médias empresas e consórcios que possam fortalecer e auxiliar no desenvolvimento do território.

4.5 COMPONENTES DO DESENVOLVIMENTO

O desenvolvimento possui características diferenciadas, dependendo do contexto e do local onde é analisado. Os processos regionais de desenvolvimento não são iguais e suas dinâmicas se diferenciam entre si. Com o intuito de compreendê-las foram analisados os componentes que podem influenciar o desenvolvimento do TBP-TO, de acordo com as percepções dos sujeitos, conforme a metodologia da SDT. Os resultados estão apresentados na tabela 5.

Tabela 5 - Componentes do desenvolvimento

Dimensão 2: componentes do desenvolvimento	0.536	Freq.	Mínimo	Máximo	Desvio Padrão
1. Renda Familiar	0.477	199	0.000	1.000	0.301
2. Produtividade do trabalho	0.486	199	0.000	1.000	0.297
3. Produtividade da terra	0.513	199	0.000	1.000	0.298
4. Diversificação da produção agrícola	0.578	199	0.000	1.000	0.346
5. Diversificação nas fontes de renda familiar	0.462	199	0.000	1.000	0.308
6. Conservação das fontes de água	0.634	199	0.000	1.000	0.353
7. Conservação da área de produção: solo	0.555	199	0.000	1.000	0.319
8. Preservação da vegetação nativa	0.580	199	0.000	1.000	0.332

Fonte: SGE/CAI Território do Bico do Papagaio (BRASIL/MDA, 2013).

Entre os componentes apresentados, a renda demonstrou ser o de maior vulnerabilidade, já que é uma das condições essenciais para elevar o índice de desenvolvimento do território. A produtividade e a renda estão atreladas, já que a produtividade pode ser um meio para se melhorar a renda. Dessa forma, conhecer como os agricultores familiares da região percebem e entendem a produtividade da terra e a relação com o seu trabalho pode ser uma maneira de entender o baixo índice de produtividade da região.

4.5.1 Renda familiar, produtividade e diversificação da produção

Os resultados da pesquisa demonstram baixos índices para a produção agropecuária nos estabelecimentos rurais do TBP-TO. A produção foi avaliada como regular por mais de 60% dos 281 sujeitos ouvidos. Na avaliação da produção foi considerada a quantidade do trabalho utilizada, a capacidade de produção, a quantidade e a qualidade da produção. Ao considerar a área utilizada para produção, ponderando a produtividade da mesma, 35% dos entrevistados avaliaram como regular a quantidade produzida por área. Porém, observou-se que não houve uma relação entre a quantidade produzida, a área e a capacidade de geração de renda, por meio do aumento da produtividade.

Ao avaliar a produtividade do trabalho 30% deles classificaram como boa e 25% como péssima a produtividade da área. Cabe ressaltar que a falta de assistência técnica é uma das principais reclamações dos agricultores do TBP-TO e pode ser um dos fatores que afetam a renda dos agricultores familiares da região e, portanto, o desenvolvimento. Outra questão apontada é a necessidade de diversificação da produção para atender às necessidades do consumo familiar, sendo que 45% dos produtores afirmaram que possuem produção diversificada ao longo de todo ano para atender às necessidades de suas famílias.

Os resultados demonstram que a renda das famílias provém de produção vegetal, pecuária, atividades pesqueiras e extrativismo. 29% das famílias ouvidas retiram parte dos seus ganhos em dinheiro de trabalhos agrícolas realizados para terceiros, adicionados de ganhos provenientes de trabalhos não agrícolas (serviços, comércios ou indústrias). Cabe destacar a importância do trabalho externo de membros da família, que é, em muitos casos, o que complementa e assegura a renda monetária e garante a subsistência das famílias.

Uma das possibilidades para a geração de renda incentivadas pelo PRONAT e o PTC, com projetos de processamento dos produtos provenientes da agricultura familiar. Das 281 famílias ouvidas no TBP-TO cerca de 60% não realizam processamento ou beneficiamento dos produtos agropecuários, ou, se realizam, não os comercializam, de modo que sua renda principal não provém dessas atividades. Nesse sentido, as políticas de desenvolvimento territorial e os programas com esses fins deveriam ser mais efetivos na região e os atores territoriais precisariam incentivar a integração de dinâmicas de produção e de agroindústrias.

Existem, ainda, outras formas de geração de renda no TBP-TO. Mesmo não sendo representativa, cabe mencionar que 2% dos proprietários arrendam suas terras e retiram ganhos dessa atividade. Outros 2% das famílias contam com remessas ou doações de amigos ou familiares para completar a renda monetária familiar. Apenas 1% das famílias possui alguma outra fonte de renda que não foi captada pelo questionário, sendo que não fazem parte dessas fontes atividades como artesanato, manufatura ou qualquer forma de turismo (rural, ambiental, ecológico, aventura), questões que foram levantadas, mas não obtiveram respostas.

Quando se trata da variação da renda, para muitos dos entrevistados a situação familiar é vista como regular. No geral identificou-se que as fontes de renda ou de ganhos em dinheiro da sua família variam pouco de um mês para outro. Em torno de 62% afirmaram que seus ganhos em dinheiro não são oriundos apenas de pensão ou aposentadoria, mas que precisam ser complementadas. Essa complementação se dá, em muitos casos, por programas públicos de transferência de renda que representam uma parte dos ganhos monetários que mantêm as famílias. Portanto, há uma forte dependência de programas de geração de renda, que se tornaram uma oportunidade de melhorar a qualidade de vida dos agricultores do TBP-TO.

4.5.2 Questões ambientais: conservação e preservação

Em relação às questões ambientais cabe ressaltar que, mesmo em se tratando de uma região de fronteira agrícola, estas foram bem avaliadas nas entrevistas. De acordo com 65% as fontes de água estão bem conservadas nos estabelecimentos rurais dos municípios e 30%

identificaram essa conservação como regular ou ruim. Sobre a conservação da área de produção, os proprietários avaliaram o controle de erosão, o cultivo em contornos, a cobertura verde, a correção do teor de matéria orgânica e poluição da água como boas.

Ao avaliar a manutenção da vegetação nativa e áreas de reserva florestal 60% dos produtores a consideraram positiva e para 40% dos ouvidos a manutenção de áreas de preservação permanente também foi considerada boa em seus estabelecimentos. Com relação ao saneamento e à situação ambiental do estabelecimento, isto é, quanto à preservação das fontes de água, do solo, da vegetação e ao destino do lixo, 70% deles acreditam que não houve mudança nos últimos anos.

4.6 EFEITOS DO DESENVOLVIMENTO

Nesta seção apresentam-se os fatores que interferiram no dimensionamento dos efeitos do desenvolvimento no território de acordo com a percepção dos produtores ouvidos, conforme a tabela 6.

Tabela 6- Efeitos do desenvolvimento

Dimensão 3: Efeitos do desenvolvimento	0.564	Freq.	Mínimo	Máximo	Desvio Padrão
1. Condições de alimentação e nutrição	0.600	281	0.000	1.000	0.219
2. Condições de saúde	0.616	281	0.000	1.000	0.228
3. Permanência dos familiares no domicílio	0.776	281	0.000	1.000	0.220
4. Situação econômica	0.624	281	0.000	1.000	0.216
5. Situação ambiental	0.537	281	0.000	1.000	0.175
6. Participação em organizações comunitárias	0.485	281	0.000	1.000	0.275
6. Participação política	0.490	281	0.000	1.000	0.280
7. Participação em atividades culturais	0.387	281	0.000	1.000	0.290

Fonte: SGE/CAI Território do Bico do Papagaio (BRASIL/MDA, 2013).

Os resultados demonstram que a participação em atividades culturais teve o menor peso nos efeitos do desenvolvimento e a permanência de familiares no domicílio obteve o maior. Nos itens seguintes são apresentados e discutidos os resultados das questões que serviram de referência para a construção deste índice.

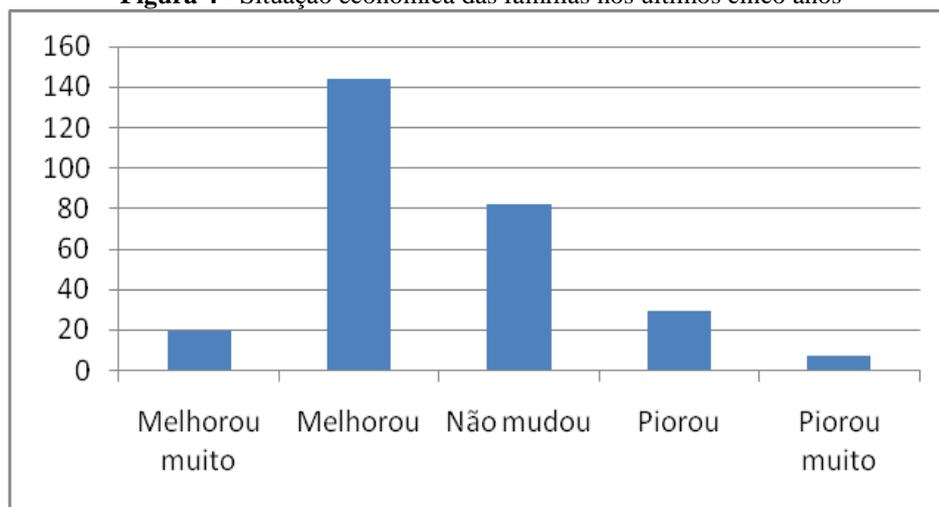
4.6.1 Condições de alimentação e saúde

Sobre as questões de segurança alimentar e nutricional verificou-se a quantidade, a qualidade, as condições de alimentação e nutrição das famílias e 45% as consideraram boas, 40% apontaram essas condições alimentares como regulares e 15% as avaliaram como ruins e péssimas. Nesse caso, entende-se que mesmo as famílias em condições de vulnerabilidade social passam a ter maior acesso à alimentação, por meio dos programas sociais, ampliando suas escolhas e aumentando suas perspectivas sobre desenvolvimento.

Em relação à saúde 20% das famílias ouvidas afirmaram que possuem boas condições de saúde, 30% as avaliaram como regular, 12% as identificaram como ruins, 8% das famílias as acharam ótima e 1% as consideraram péssimas. Esse é outro fato que chamou a atenção na pesquisa, por serem municípios pequenos muitos deles não possuem hospitais com infraestrutura para a realização de procedimentos cirúrgicos e vários deles somente possuem atendimento de urgência e emergência.

4.6.2 Permanência dos familiares no domicílio e situação econômica

São poucos os domicílios nos quais todos os moradores tiveram que sair para procurar trabalho fora, totalizando apenas 1% das famílias. Para 48% foram poucos os familiares que precisaram sair e para 40% nenhum membro da família teve que sair do domicílio para trabalhar fora. A figura 4 demonstra a situação econômica das famílias nos últimos anos.

Figura 4 - Situação econômica das famílias nos últimos cinco anos

Fonte: Elaborada a partir de dados da pesquisa CAI - ICV-T (2013).

De acordo com 52% das famílias entrevistadas a sua situação econômica melhorou nos últimos 5 anos. Percebe-se que esta afirmativa se deu em muitos casos por conta do acesso a programas de renda como o Bolsa Família e a aposentadoria. Sendo que 40% das famílias consideraram que sua situação econômica não mudou e para 15% famílias a situação econômica piorou ou piorou muito nesse intervalo de tempo. Apenas 8% acreditam que ocorreu uma melhora econômica expressiva (melhorou muito).

4.6.3 Participação em organizações comunitárias, políticas e em atividades culturais

De acordo com a percepção dos produtores ouvidos, a participação da família em organizações comunitárias está entre boa e regular e 25% avaliaram como ruim o engajamento dos membros da família com a comunidade. A avaliação da participação e engajamento político dos membros da família para 30% foi avaliada como boa, 26% a consideraram ruim e menos de 6% a avaliaram como ótima. Ressalta-se, no entanto, que a avaliação dos ouvidos nesta pesquisa não demonstra o que eles entendem como boa participação política.

Sobre a participação das famílias em atividades culturais, os resultados demonstram que as famílias não estão satisfeitas. Somente 20% avaliaram o nível de participação em atividades culturais da sua família como bom. Sobre esse assunto vale ressaltar que os problemas enfrentados pela população rural do TBP-TO são parecidos com outros casos do Brasil, conforme demonstra a análise realizada por Schneider e Tartaruga (2005).

Quando analisam a questão da participação referente ao desenvolvimento rural, Schneider e Tartaruga (2005) se situam ao lado de autores como Zander Navarro (2001), José de Souza Martins (2000) e Ricardo Abramovay (2003), e consideram que a participação não atinge os resultados esperados em função da debilidade política das organizações representativas dos atores do meio rural, da tendência à anomia nos movimentos sociais ou pela existência de configurações de poder já existentes, o que vem de encontro aos resultados desta pesquisa.

As pesquisas demonstram que a participação deve ser incentivada e que ela pode ser um fator determinante quando se trata de pensar o desenvolvimento. Dessa forma, observa-se que o aumento da participação em organizações políticas e em atividades culturais pode capacitar os indivíduos ampliando suas liberdades e possibilidades de escolhas. Essa visão de desenvolvimento está de acordo com as ideias de Sen (2010), para o qual a ampliação das escolhas e o aumento da participação política da população interferem sobre o desenvolvimento. Isso comprova a noção de capacidade dos indivíduos, até dos mais pobres, de fazerem suas escolhas, conforme ressalta Amartya Sen.

Vale lembrar que os indicadores são médias calculadas por meio de amostras. Portanto, não podem retratar as heterogeneidades internas em cada território, que são frutos de fatores históricos, diferentes formas de ocupação, condições físicas e presença de ecossistemas particulares, como a floresta amazônica e o cerrado presentes no TBP-TO, mas podem contribuir na construção de alternativas quando se trata de pensar o desenvolvimento sustentável.

4.7 O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (IDS) DO TBP-TO

O referencial do desenvolvimento sustentável no Brasil vem ganhando novos contornos com a emergência de políticas públicas que visam o fortalecimento de redes com este fim. A proposta de desenvolvimento sustentável que este deve ser planejado considerando a sustentabilidade e o equilíbrio entre as dimensões ambiental, espacial, econômica, política, social e cultural de uma localidade. Assim, conforme afirma Favareto (2006), a questão do sustentável se torna essencial para se pensar o desenvolvimento.

A definição das variáveis em cada dimensão procurou valorizar a predominância dos elementos rurais, mas é condicionada pela disponibilidade de dados para a unidade de análise

em questão³⁴. Conforme apresenta a tabela 7, a justificativa para a escolha das variáveis em cada dimensão foi a busca da caracterização e distinção do território com grande riqueza de informações sem, no entanto, sobrepô-las em excesso. A seguir apresentam-se os resultados do IDS calculados na percepção dos sujeitos arrolados na pesquisa.

Tabela 7- Indicadores que compõem o IDS

Índice de Desenvolvimento Sustentável	0,370
1. Político – Institucional	0,534
2. Cultural	0,648
3. Social	0,480
4. Econômico	0,190
5. Ambiental	0,325
6. Demográfico	0,418

Fonte: SGE/CAI Território do Bico do Papagaio (BRASIL/MDA, 2013).

Legenda IDS:

0,00 – 0,20 = Alta possibilidade de Colapso

0,20 – 0,40 = Nível Crítico

0,40 – 0,60 = Nível Instável

0,60 – 0,80 = Nível Estável

0,80 – 1,00 = Nível Ótimo

O nível crítico do IDS foi fortemente influenciado pelas dimensões econômicas e ambientais com menores níveis, ao passo que as dimensões cultural e político-institucional apresentaram maiores níveis. Os índices que agregam a dimensão ambiental reforçam os contrastes encontrados no território entre as diferentes dimensões.

Quando se analisa a sustentabilidade e o desenvolvimento rural sustentável no Brasil, trabalhados nos planos nacional e regional/territorial, verificam-se incoerências e inconsistências entre o discurso e a realidade das políticas de desenvolvimento sustentável no meio rural brasileiro. Isso se explica pelo fato de que a dimensão econômica do desenvolvimento costuma ser sobrevalorizada quando se trata de redução da pobreza por meio da inclusão produtiva. As demais dimensões e a diversidade de fatores nelas arrolados nem sempre são considerados.

Nesse sentido, entende-se que qualquer metodologia de análise e estimação do nível de desenvolvimento, para retratar a situação atual e as transformações, deve ser capaz de abarcar essa diversidade com base em indicadores e dimensões multivariadas. No que tange a essa ideia, os resultados da pesquisa demonstraram que o desenvolvimento sustentável ainda é pouco considerado quando se trata de medir os efeitos das políticas públicas territoriais. No entanto, fatores demográficos, como crescimento populacional, demandam recursos naturais e

³⁴ Neste caso, o Território da Cidadania do Bico do Papagaio – TO.

a forma de gestão destes interfere no desenvolvimento. Dentro dessa concepção, o desenvolvimento deve ser planejado considerando a sustentabilidade e o equilíbrio entre as dimensões ambiental, espacial, econômica, política, social e cultural de uma localidade.

Nesse contexto pode-se afirmar que apesar da renda ser um fator determinante, a política de desenvolvimento rural e territorial tem se voltado cada vez mais à busca por um equilíbrio entre os valores econômicos, sociais e ecológicos. Assim, para o cálculo do IDS na dimensão do desenvolvimento, além da renda, há também outros indicadores que compõem as diferentes dimensões e são apresentados nas tabelas 8 a 13.

Tabela 8 - Resultado dos indicadores político-institucionais

Dimensão 1 – Indicadores Políticos Institucionais	0,534
Participação eleitoral: comparecimento nas eleições	0,578
Conselhos: número médio de conselhos municipais	0,461
Participação nos conselhos territoriais	0,404
Transferências intergovernamentais da União	0,693

Fonte: SGE/CAI Território do Bico do Papagaio (BRASIL/MDA, 2013).

Os indicadores político-institucionais que refletem a participação da população nas decisões políticas afetam o desenvolvimento do território. No caso do TBP-TO verificou-se o valor de 0,534, considerado instável.

Outro indicador usado na aferição das diferentes dimensões do desenvolvimento foi o indicador cultural de 0,648 considerado estável, conforme a tabela 9.

Tabela 9 - Resultado dos indicadores culturais

Dimensão 2 – Indicadores Culturais	0,648
Índice de gestão municipal em cultura – IGMC	0,642
Índice de fortalecimento institucional – IGMG-FI	0,555
Índice de infraestrutura e recursos humanos – IGMC –IH	0,920
Índice de ação cultural – IGM- AC	0,473

Fonte: SGE/CAI Território do Bico do Papagaio (BRASIL/MDA, 2013).

Foi possível observar que o índice de infraestrutura e recursos humanos se destacou com o maior valor. Esse fato chamou a atenção, já que durante as visitas de campo e entrevistas observou-se que faltam espaços de convivência, cinemas, clubes, bibliotecas, teatros e outros locais considerados como ideais para o desenvolvimento de atividades culturais. Mesmo assim, os ouvidos consideraram que houve uma melhoria na infraestrutura. Já, os indicadores sociais estão expostos na tabela 10.

Tabela 10 - Resultado dos indicadores sociais

Dimensão 3 – Indicadores sociais	0,480
IDH Longevidade	0,179
IDH Educação	0,571
Número de leitos hospitalares	0,227
Número de homicídios	0,770
Famílias atendidas por transferência de benefícios sociais	0,656

Fonte: SGE/CAI Território do Bico do Papagaio (BRASIL/MDA, 2013).

Os resultados mostram a dimensão social do desenvolvimento como um nível instável, sendo que o IDH longevidade apresentou o menor índice e o número de homicídios o maior. Diante disso, os dados da dimensão social explicam o grande número de famílias atendidas por benefícios sociais, que por sua vez, indicam melhorias nas condições de vida da população do TBP-TO.

A tabela 11 apresenta os indicadores que compõem a dimensão econômica do desenvolvimento.

Tabela 11- Resultado dos indicadores econômicos

Dimensão 4 – Indicadores econômicos	0,190
IDH Renda	0,218
Participação da agricultura no PIB	0,411
Rendimento Agrícola	0,037

Fonte: SGE/CAI Território do Bico do Papagaio (BRASIL/MDA, 2013).

Conforme já ressaltado anteriormente, no TBP-TO a dimensão econômica do desenvolvimento é preocupante por vários motivos, com destaque para a baixa produção agrícola. Ou seja, dentre todas as dimensões que compõem o IDS do TBP-TO essa foi a mais crítica, um índice indicativo de alta possibilidade de colapso, extremamente vulnerável. Esse fato demonstra a necessidade de maiores investimentos em assistência técnica e capacitação de agricultores para aumentar a inclusão produtiva e refletir na melhoria do rendimento agrícola e, conseqüentemente, na renda da população que depende dessa atividade.

A tabela 12 apresenta os indicadores da dimensão ambiental do desenvolvimento no TBP – TO.

Tabela 12– Resultados dos indicadores ambientais

Dimensão 5 – Indicadores ambientais	0,325
Área de matas e florestas	0,095
Área de unidades de conservação	0,004
Área utilizada	0,876

Fonte: SGE/CAI Território do Bico do Papagaio (BRASIL/MDA, 2013).

Comparando com as outras dimensões do desenvolvimento e apesar da importância dos recursos ambientais, dada a localização do TBP-TO, os indicadores ambientais registraram nível crítico. O que se observou é que esse assunto precisa ser melhor analisado. As estratégias para o melhor uso dos recursos naturais ainda são temas pouco abordados dentro do Colegiado. Mesmo com as limitações dos indicadores os resultados demonstram desequilíbrios que podem por em dúvida a sustentabilidade do processo de desenvolvimento, de modo que se trata de um assunto que exige medidas imediatas.

Por fim, na tabela 13 são apresentados os indicadores que compõem a dimensão demográfica do desenvolvimento do TBP-TO.

Tabela 13 – Resultado dos indicadores demográficos

Dimensão 6 – Indicadores demográficos	0,418
Taxa de urbanização	0,533
Densidade demográfica	0,009
Razão entre população masculina e feminina	0,711

Fonte: SGE/CAI Território do Bico do Papagaio (BRASIL/MDA, 2013).

Os resultados dos indicadores demográficos com um nível instável e alta razão entre a população masculina e feminina, além de baixa densidade demográfica refletem a realidade da população rural do TBP-TO. Tais características podem ser explicadas pelo fato do território estar localizado em uma região de fronteira entre três estados, Tocantins, Maranhão e Pará, onde o fluxo migratório ainda não é tão intenso como em outras regiões do país. No entanto, esse fato não significa que a população rural não tenha migrado para as cidades da região, muito pelo contrário, a migração do rural para o urbano existe sim, só que em menor intensidade.

Tanto os resultados do ICV-T como os do IDS, calculados por meio das pesquisas utilizando a metodologia proposta pela SDT, serviram para comprovar que apesar das dimensões do desenvolvimento estarem muito além do econômico, a questão econômica ainda tem alto peso dentro das metodologias de análises de políticas públicas. Nesse sentido, o dimensionamento do desenvolvimento traz à tona dados que dizem respeito à realidade do território, alvo da pesquisa, assim como questionamentos sobre a percepção desses atores sobre o que seria a política de desenvolvimento territorial.

Dessa forma, utiliza-se uma das lições do enfoque cognitivo das políticas públicas, destacado nos trabalhos de Muller (2000 *apud* GRISA, 2012), de que o objeto das políticas públicas não trata apenas da resolução de problemas, mas também de construir referenciais de interpretação do mundo.

Diante disso, os Indicadores são dados importantes na interpretação de como a política territorial pode interferir no desenvolvimento de um determinado espaço, o território. O que se observou a partir dos dados apresentados neste capítulo é que houve uma melhora significativa do IDH-M de 2000 a 2010 em todos os municípios que compõem o TBP-TO e o acesso ao conjunto de políticas e programas de geração de renda foi importante no meio rural. Entretanto, a reversão do quadro de concentração de extrema pobreza rural em regiões de baixo índice de desenvolvimento pode exigir ações concentradas, envolvendo uma gama maior de intervenções, principalmente aquelas que visam apoiar os sistemas de produção existentes no sentido de contribuir para a melhoria das condições da população rural por meio do fortalecimento da agricultura.

Porém, cabem aqui algumas considerações sobre a capacidade dos esquemas conceituais e metodológicos da análise proposta pela SDT para dar conta da imprevisibilidade dos efeitos reais dos programas de desenvolvimento. Desvios foram encontrados em relação ao modelo inicial, que evidenciaram a necessidade de um questionamento mais abrangente, requerendo atenção não apenas aos equilíbrios intrínsecos dos programas, mas também às interações entre os mesmos e à realidade social, histórica, econômica e ambiental na qual ocorre a intervenção por meio das políticas públicas.

Ao analisar os resultados dos indicadores e as respostas dadas às perguntas sobre fatores, características e efeitos do desenvolvimento, na percepção dos entrevistados o discurso sobre desenvolvimento ainda parece algo contraditório e em construção. Isso acaba refletindo na lógica das escolhas dos projetos, sendo que muitos ficam só na discussão e no papel. Mesmo assim, o desenvolvimento prossegue mantendo sua força, tanto no imaginário coletivo como na essência das políticas públicas.

Após esta breve apresentação dos resultados dos indicadores de desenvolvimento em suas diferentes dimensões, o próximo capítulo centra-se nos projetos PROINFs, implementados em sete municípios do TBP-TO, buscando entender a parte final da operacionalização da política territorial, já que os projetos são meios pelos quais as políticas e programas ganham corpo.

5 PROJETOS PROINFs NO TERRITÓRIO DO BICO DO PAPAGAIO

*As dificuldades são o aço estrutural
que entra na construção do caráter.*
(ANDRADE, 2015).

O objetivo deste capítulo é apresentar, analisar e interpretar os dados coletados no contexto de sete projetos PROINFs, implantados por meio dos Programas PRONAT e PTC, em sete municípios que compõem o TBP-TO, com vistas a explicitar a materialização da política de Desenvolvimento Territorial Rural (DTR), buscando entender seus efeitos, desafios e possibilidades em regiões com baixos índices de desenvolvimento, como é o caso do TBP-TO.

Inicialmente são apresentados e analisados dados da SDT/MDA sobre as políticas públicas territoriais no Brasil e no TBP-TO, seguidos da apresentação dos projetos PROINFs no TBP-TO. Em seguida são analisados e confrontados sete destes projetos com os referenciais teóricos, destacando as dimensões de desenvolvimento: econômico, social e ambiental, de acordo com Favareto (2007); as premissas para o desenvolvimento rural-local, segundo Abramovay (2006) e os paradigmas do desenvolvimento territorial: Geografia, Ciências Sociais e Economia, segundo Schneider (2009).

5.1 POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS NO BRASIL E NO TOCANTINS

Segundo dados da SDT/MDA, no período de 2003 a 2012 foram implementados 6.567 projetos, via PRONAT, distribuídos em 164 territórios nas diferentes regiões do país. Estes dados merecem destaque, pois são números representativos e que podem fazer a diferença quando se trata de melhorar as condições de vida da população beneficiária destes projetos. Essa quantidade e os respectivos valores dos PROINFs financiados pelo MDA em diferentes territórios do Brasil estão apresentados na tabela 14.

Tabela 14 – Número e valores dos projetos financiados pelo MDA entre 2003 e 2012

Ano	Nº de Projetos	% Part (1)	Valor Financiado pelo MDA (R\$)
2003'	379	5,77	55.068.289,49
2004	645	9,82	82.078.147,89
2005	906	13,79	79.253.895,80
2006	946	14,40	113.776.857,92
2007	1.068	16,26	205.274.628,99
2008	635	9,67	163.431.114,00
2009	685	10,43	272.944.112,62
2010	928	14,12	282.941.792,10
2011	369	5,62	148.589.274,50
2012	6	0,09	1.270.000,00
Total		6.567	- 1.404.628.113,31

Fonte: BRASIL/MDA/SGE (2013).

A leitura da tabela anterior mostra que o montante de recursos financiados pelo MDA, de 2003 a 2012, em todo o Brasil, representa uma grande soma. No entanto, fica diluída, pois se trata de 165 territórios em todo o país, em quase dez anos da política de desenvolvimento territorial. Como é necessário atender a diversos municípios, dentro dos territórios, os recursos recebidos geralmente são insuficientes para a consolidação de seus projetos e, portanto, alguns são priorizados. A priorização se dá de acordo com os critérios do MDA e considerando os critérios para o acesso a esses recursos, nem todos conseguem acessá-los. É possível observar que o ano de 2007 apresentou o maior número de projetos e 2010 o maior montante de recursos. Também se constata que a partir de 2010 os recursos disponibilizados via PROINFs decresceram significativamente, o que culmina com a pausa dos programas de desenvolvimento territorial a partir de 2011. Após esse período foram introduzidas mudanças na política territorial, a partir do ano de 2013, com a criação de novos territórios. Nesta tese são analisados os efeitos dos projetos executados no TBP-TO no período anterior a tais mudanças, ou seja, até 2011.

Os 31 projetos executados no TBP-TO, no período de 2003 a 2011, atenderam a distintas finalidades, principalmente, infraestrutura produtiva, custeio³⁵, construção e manutenção de estradas, aquisição de máquinas e implementos agrícolas. O quadro 4 apresenta o total de projetos PROINFs aprovados e executados no TBP-TO e seus respectivos valores.

³⁵ Até 2011 os projetos PROINFs podiam ser de custeio e de construção de Infraestrutura. A partir de 2013 somente são financiados projetos de infraestrutura que atendam fins produtivos.

Quadro 4 - Valor e quantidade de projetos PROINFs no TBP-TO de 2003 a 2011

Ano	Município Proponente	Objeto	Valor MDA (R\$)
2003	Araguatins	Obras de infraestrutura, aquisição de máquinas e equipamentos apoio a assistência técnica e extensão rural	105.410,36
2003	Carrasco Bonito	Obras de infraestrutura e aquisição de máquinas e equipamentos para beneficiamento de produção e assistência técnica	90.759,34
2003	Esperantina	Beneficiamento da produção de mel, apoiar a infraestrutura capacitação de agentes em desenvolvimento rural	101.453,00
2004	Augustinópolis	Infraestrutura e serviços	109.310,00
2004	Buriti do TO	Infraestrutura e serviços	75.070,40
2004	Praia Norte	Infraestrutura e serviços	70.448,40
2004	Riachinho	Aquisição de patrulha mecanizada	85.000,00
2005	Araguatins	Aquisição de máquinas e equipamentos	80.000,00
2005	Araguatins	Obras de infraestrutura e aquisição de equipamentos	82.734,52
2005	Augustinópolis	Construção de casa de farinha comunitária e aquisição de equipamentos	14.992,95
2005	Praia Norte	Construção e aquisição de equipamentos casa farinha	63.993,91
2005	Sampaio	Construção de casa de farinha, aquisição de equipamentos	16.866,99
2005	Sampaio	Aquisição de 01 trator, 01 grade aradora, 01 plaina agrícola.	135.000,00
2005	São Sebastião	Aquisição de equipamento casas de farinha e apicultura.	69.745,17
2006	Buriti do TO	Aquisição trator 4x4, grade aradora, plaina agrícola, carreta.	120.000,00
2006	Esperantina	Construção de Escola Família Agrícola-cursos-aquisição material pedagógico consultoria de engenharia	315.353,78
2007	Araguatins	Apoio escoamento produção	300.000,00
2007	Augustinópolis	Abertura e encascalhamento de estradas vicinais, incluindo ponte de madeira com terraplanagem e revestimento primário.	700.000,00
2007	Buriti do TO	Abertura e encascalhamento de estrada vicinal, implant ponte de madeira e implant de obra de arte corrente - bueiros.	500.000,00
2007	Esperantina	Apoio a Educação no Campo (EFA)	353.932,00
2007	Sampaio	Apoio a estruturação do Colegiado TBP- TO.	41.758,00
2007	São Bento	Implantação e conservação de estradas vicinais.	180.000,00
2007	São Miguel	Apoio ao escoamento da produção.	300.000,00
2007	Sítio Novo	Apoio ao escoamento da produção.	150.000,00
2008	Riachinho	Apoio a Educação do Campo (EFA) e Cooperativismo de Crédito.	1.304.170,00
2009	Axixá	Aquisição de equipamentos para beneficiamento de mel.	109.975,00
2009	Esperantina	Ampliação a estruturação da Escola Família Agrícola de Esperantina, com a construção de módulos de infraestrutura.	550.000,00
2010	Ananás	Programa de apoio ao artesanato em jatobá e babaçu com aquisição de equipamentos e construção.	112.000,00
2010	Riachinho	Aquisição de caminhão, trator e implementos agrícolas para apoio a agricultura familiar.	454.500,00
2010	Sítio Novo	Desenvolvimento da cadeia produtiva do pescado de Sítio Novo do Tocantins – TO e região do Bico do Papagaio.	250.000,00
2011	São Sebastião	Apoiar o fortalecimento da cadeia produtiva do pescado e da mandioca no TBP-TO	350.000,00
Total			7.192.473,82

Fonte: Elaborado a partir de dados do BRASIL-MDA/SGE (2013).

Os dados apresentados no quadro anterior demonstram que o TBP-TO seguiu a mesma tendência geral do país. Entre 2003 e 2011 foram aprovados 31 projetos PROINFs, sendo que 2007 foi o ano de aprovação da maior quantidade de projetos com o maior montante de recursos disponibilizados.

Cabe destacar que do total de 25 municípios que compõem esse território, apenas 16 foram contemplados com o financiamento de projetos, pois a iniciativa para elaboração das propostas é do Colegiado, porém a responsabilidade da elaboração é do poder público local, ou seja, as prefeituras municipais se empenharam, ou não, nos projetos de seu interesse. Além disso, alguns municípios não conseguiram propor projetos, como foi o caso daqueles que tinham pendências em suas prestações de contas, ou seja, a inadimplência de prefeituras foi um empecilho para alguns municípios acessarem projetos do PROINFs.

O município de Esperantina foi proponente de quatro projetos PROINFs, sendo que três deles foram destinados à construção e implementação de uma Escola Família Agrícola (EFA) em um PA no município, fato que chamou a atenção durante a pesquisa. O mesmo ocorreu com o município de Riachinho, que foi proponente de três projetos. Um deles proposto em 2008, foi o projeto de maior valor financiado pelo MDA no TBP-TO e teve finalidade de construir uma EFA no município. Devido à importância destes projetos, assim como outros de inclusão produtiva para o desenvolvimento do território, são objetos de análise nesta tese.

Outra informação relevante que justifica o foco desta análise foi que a mobilização do Colegiado do território em torno da construção da Escola Família Agrícola (EFA) de Esperantina, escolhida por julgarem a educação como prioridade para o desenvolvimento do território. Cabe lembrar a história de lutas e organização social da sociedade civil dessa região.

Nessa mesma linha, em 2008 o colegiado se mobilizou para o projeto de construção da EFA de Riachinho. Em 2009, novamente boa parte dos recursos dos PROINFs foram usados para a continuidade da construção da EFA no município de Esperantina. Assim, as duas EFAs foram os projetos de maiores valores executados no território. Ressalta-se que a educação é considerada por muitos como sendo a base do desenvolvimento de uma nação e, essa mobilização no TBP-TO parece ser fruto de tal concepção.

Esses dados demonstram como são importantes a participação e a articulação do poder público e da sociedade civil para os municípios com representatividade dentro do Colegiado. Os municípios com maior representação dentro do Colegiado territorial e maior capacidade de articulação parecem estar melhor organizados e foram beneficiados pelos PROINFs, enquanto outros municípios acabaram não sendo contemplados. Essa é uma das principais vantagens de se estar dentro do território, de acordo com Niederle (2014). Entretanto, apesar da relativa facilidade de acesso aos recursos, o diferencial está na sua gestão, já que, além da prefeitura,

diversos atores passaram a se beneficiar dos projetos, que alteram as relações de poder, algumas vezes até interferindo na forma de fazer política no município.

Foi constatado que vários municípios, como Araguatins, focaram seus projetos em obras de infraestrutura como construção de estradas e aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas, o que dificultou o acesso aos dados que comprovassem resultados ou que explicitassem se estes contribuíram para o desenvolvimento territorial. Sobre os 31 projetos PROINFs implementados no TBP-TO, o que se observou foi que nem todos estavam concluídos ou totalmente efetivados até março de 2015. Diante dessa dificuldade, optou-se por analisar sete projetos em sete municípios, que estão descritos e analisados nos itens 5.2 e 5.3 deste capítulo.

As observações dessas experiências permitiram reflexões importantes sobre a intervenção pública e a organização da sociedade civil para o desenvolvimento territorial: como a política territorial está sendo operacionalizada no contexto do TBP-TO?; qual a importância dos projetos tais como, Casa de farinha e Escolas Família Agrícola para o desenvolvimento rural do território?; que lições podem ser tiradas dessas experiências?

Algumas características dos projetos PROINFs merecem ser apontadas:

A primeira é que apesar da proposta da política de desenvolvimento territorial ser uma forma de fugir das limitações das políticas setoriais, excetuando o investimento ligado à promoção de uma educação de qualidade no meio rural, o perfil dos investimentos dos PROINFs revela uma concentração em atividades do setor agrícola. Contudo, percebe-se uma tentativa de diversificação produtiva, ainda que sempre dentro da atividade agrícola, face à pressão que o agronegócio exerce sobre a produção de grãos e madeira no TBP-TO.

A segunda é que mesmo com todo o esforço no sentido de incentivar a formação de um novo ambiente institucional, fundado no território e no seu Colegiado, existem muitas deficiências de natureza política e nas estruturas técnicas locais. Muitas vezes as dificuldades na concepção de projetos mesclam componentes políticos e técnicos. Isso implica a redução da capacidade de elaboração, implementação e gestão da maioria dos projetos. Este pode ser considerado um fato que gradualmente tem enfraquecido a capacidade de mobilização e articulação dos colegiados em torno da discussão, formulação e proposição de projetos.

Nesse sentido, ressalta-se que avaliar uma intervenção pública, apesar de ser indiscutível e evidente sua legitimidade, é algo complexo devido às ambiguidades conceituais e incertezas metodológicas que acarretam (RAYNAUT; FERREIRA, 2014). A avaliação das contribuições dos PROINFs para o desenvolvimento do território representa um desafio no

domínio da produção de conhecimento, tendo em conta a ambição dos mesmos, enquanto projetos de transformação profunda da sociedade rural brasileira e de reorientação de suas relações com a esfera do poder público.

Dessa forma é imprescindível avaliar como os diferentes atores processaram os projetos de desenvolvimento e analisaram como ocorre o processo de seleção e transformação dos recursos materiais e simbólicos que as políticas públicas propiciam aos territórios. Sendo assim, a avaliação dos projetos analisados nesta tese seguiu as normas estabelecidas no Manual de Sistema de Gestão Estratégica para avaliação de projetos de investimentos do MDA (2011), conforme apresentado na metodologia. Este manual preconiza que sejam realizadas entrevistas, mediante roteiros previamente estruturados (Anexo B) a 01 (um) representante do colegiado, 01 (um) beneficiário e 01 (um) executor do projeto PROINF.

Portanto, o processo de implementação e gerenciamento de cada empreendimento, o índice de participação dos beneficiários, bem como os impactos positivos de 7 dos 31 projetos foram avaliados, por meio de questionários aplicados aos atores envolvidos no processo, porém somente se obteve acesso ao resultado de cinco projetos, resultando nos indicadores apresentados na tabela 15.

Tabela 15 – Avaliação dos PROINFs no TBP-TO

Indicadores	Casa de farinha P.A Dejanira	Casa de farinha P.A São Francisco	Casa de farinha Itinerante	EFA Esperantina	EFA Riachinho
Índice de Participação dos beneficiários na Gestão do Projeto	3,3	5,0	3,9	4,8	5,5
Índice de capacidade de Gestão do Projeto	5,2	6,2	5,3	5,3	6,1
Índice de Variação do Perfil do Público Apoiado pelo Projeto	7,8	7,0	7,0	6,3	7,0
Impactos Positivos para o Desenvolvimento Territorial	9,0	9,2	9,2	6,5	10

Fonte - Elaborada a partir dos dados BRASIL/MDA/SGE/CAI TBP-TO (2013).

Legenda:

- 8 – 10 = Ótimo
- 6 – 7,9 = Bom
- 4 – 5,9 = Regular
- 2 – 3,9 = Ruim
- 0 – 1,9 = Crítico

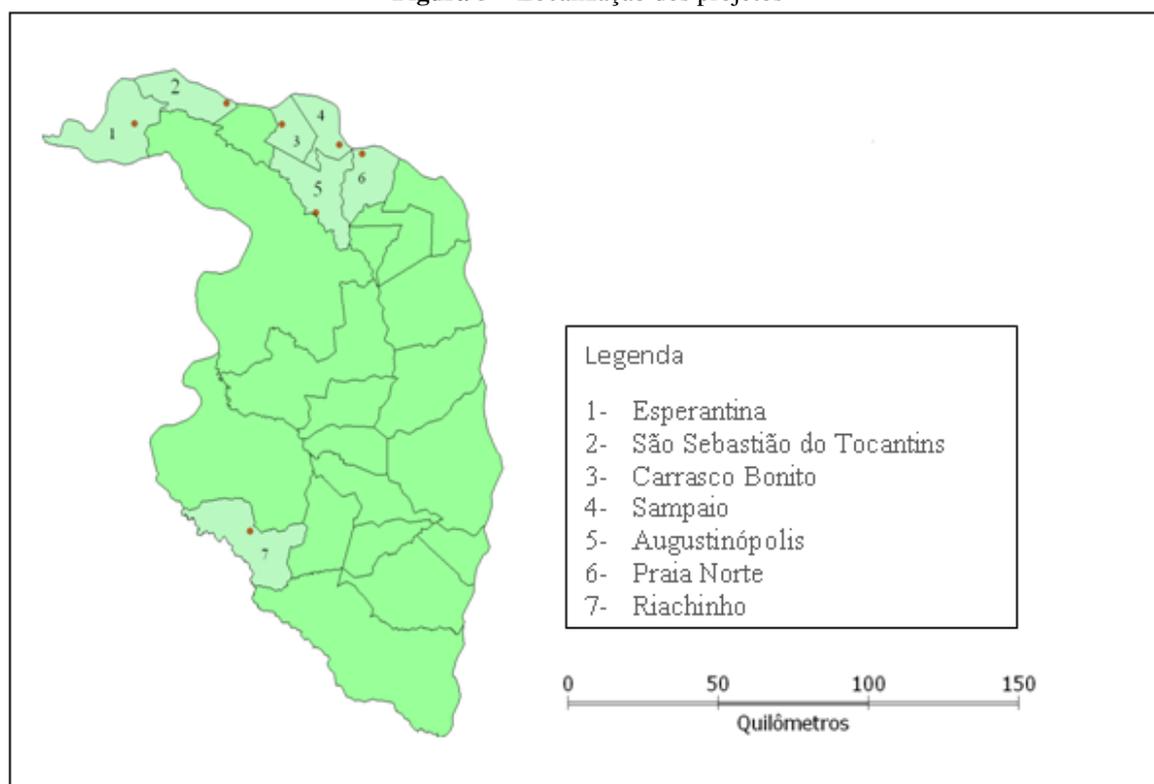
De acordo com a avaliação quantitativa dos PROINFs no TBP-TO, realizada pelo MDA, foi possível observar que a participação dos beneficiários na gestão dos projetos foi avaliada entre regular e ruim. Isso se explica porque a gestão fica a cargo do poder público e o prefeito do município é quem é responsável pela prestação de contas e quem decide como aplicar os recursos. O mesmo aconteceu com a capacidade de gestão dos projetos, como ficam a cargo do poder público, foi também avaliada como regular. Já, os impactos positivos dos projetos para o desenvolvimento no território foram bem avaliados. Isto demonstra que para os entrevistados havia uma expectativa positiva sobre os possíveis efeitos desses projetos na qualidade de vida dos beneficiários.

Diante dos resultados, uma avaliação qualitativa permitiu um novo olhar sobre as contribuições destes projetos para o desenvolvimento do Território, bem como dos desafios e possibilidades constatados. Tal avaliação consta no item 5.3 deste capítulo. Antes, porém, faz-se necessário apresentar os sete projetos, foco da análise.

5.2 OS PROJETOS PROINFS NO TBP-TO

As ações projetadas no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) culminaram em diversos investimentos no período de 2003 a 2011, no TBP-TO, sendo que dos 25 municípios somente 16 foram proponentes dos 31 projetos PROINFS. Pelos motivos já expostos esta análise se concentra em sete desses projetos situados nos municípios, conforme mostra a figura 5.

Figura 5 – Localização dos projetos



Fonte: Relatório do projeto de pesquisa CAI (2013).

Estes PROINFS, objeto de ações do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do TBP-TO, abrangeram empreendimentos econômicos produtivos, como as Casas de farinha e Casa de mel ou socioculturais, como as Escolas Família Agrícola, descritos a seguir.

5.2.1 Casa de farinha do PA Dejanira - Augustinópolis

O Assentamento Dejanira localiza-se no município de Augustinópolis, distante 605 km da capital Palmas e nele residem 126 famílias. Foi contemplado com uma casa de farinha, construída pela prefeitura municipal, com recursos oriundos do MDA, no ano de 2005.

O objetivo do projeto foi atender a maioria dos moradores do PA com capacidade produtiva em torno de 5.000 kg de farinha/mês. Contudo, desde sua inauguração, por ocasião da coleta de dados para esta tese, a unidade foi utilizada somente duas vezes, apesar de a comunidade local necessitar de atividades que gerassem novas fontes de renda. Com o passar dos anos a não utilização e a falta de manutenção ocasionaram desgastes que deixaram suas marcas e a casa de farinha encontrava-se nas condições mostradas na figura 6.

Figura 6 - Casa de farinha – município de Augustinópolis - TO



Fonte: Relatório do projeto de pesquisa CAI (2013).

Conforme relatado pelo representante do poder público local e participante do Colegiado Territorial, um problema encontrado para o funcionamento da casa é a falta de matéria-prima. Os entrevistados alegaram, também, que tal problema é resultante da desorganização entre os beneficiários, desde o planejamento da produção até seu processamento.

5.2.2. Casa de farinha do PA Mata Bonita - Sampaio

A casa de farinha do Assentamento Mata Bonita, situado no município de Sampaio, a 657 Km de Palmas, foi resultado de um projeto proposto em 2005 e consta nos relatórios do MDA como concluída. A princípio, o objetivo do projeto era de atender aos moradores do PA. Mas, em visita realizada durante a pesquisa, em 2011, observou-se que o projeto se encontra abandonado, com sua construção inacabada e os equipamentos de trabalho não foram localizados.

In loco, na primeira visita constatou-se a necessidade de instalação das telas de proteção nos vãos laterais das paredes e dos equipamentos de processamento para que a unidade entre em funcionamento, bem como a necessidade de se realizar a limpeza em torno da unidade. Em uma segunda visita, realizada em dezembro de 2013, não foi encontrado o responsável, mas de acordo com as informações obtidas em conversas informais, a situação permanecia a mesma. A figura 7 mostra as condições em que se encontra o projeto da Casa de farinha.

Figura 7 - Casa de farinha - município de Sampaio - TO



Fonte: Relatório do projeto de pesquisa CAI (2013).

Durante a entrevista o representante da atual gestão municipal afirmou não poder oferecer mais detalhes sobre a obra, tendo em vista que ao assumir a sede administrativa não havia nenhum documento referente à unidade produtiva do Assentamento Mata Bonita. Portanto, não foi possível uma análise mais detalhada do projeto.

5.2.3 Casa de farinha do PA São Francisco - Praia Norte

O Assentamento São Francisco, situado no município de Praia Norte, distante 619 km de Palmas, em 2005, foi contemplado com uma Casa de farinha com capacidade de produção de 5.000 kg de farinha/mês. A unidade produtiva opera sem energia elétrica, em consequência, o funcionamento do triturador não pode ser feito com motor elétrico. De acordo com as informações o padrão de luz destinado a fornecer energia elétrica à unidade produtiva não foi instalado, pois foi destinado a gerar energia para a retirada de água de um poço próximo à sede, na comunidade local. Assim, a casa de farinha vem funcionando de forma precária. As figuras 8 e 9 retratam as condições em que se encontram seus equipamentos.

Figura 8 - Casa de farinha – Assentamento São Francisco no município de Praia Norte -TO



Fonte: Relatório do projeto de pesquisa CAI (2013).

Apesar das condições precárias, segundo as informações, anualmente a unidade atende em média 08 famílias. A matéria-prima processada é cultivada nos quintais dos moradores. Não houve incentivo a investimentos em áreas para cultivos maiores, destinados ao atendimento do mercado.

Figura 9– Equipamentos da casa de farinha – Assentamento São Francisco - TO



Fonte: Relatório do projeto de pesquisa CAI (2013).

O que se percebeu durante as visitas a este projeto, além da dificuldade pela falta de energia elétrica, foram as dificuldades dos agricultores assentados envolvidos no processo produtivo para lidar com cultivos maiores, o que reforça a deficiência de assistência técnica na região.

5.2.4 Casa de mel - Carrasco Bonito

Carrasco Bonito, cidade onde se localiza a casa de mel dista 604 km da capital, Palmas. Em 2003 o município foi objeto das ações previstas pelo PTDRS que lograva a aquisição de equipamentos para processamento da produção de mel na unidade já construída. Contudo, a casa de processamento de mel nunca operou e seus equipamentos não foram localizados por ocasião das visitas.

Segundo as informações levantadas junto ao representante do poder executivo local, ainda não há apicultores registrados no município. Atualmente, a unidade sedia a Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento de Carrasco Bonito, como mostra a figura 10.

Figura 10 - Casa de mel Carrasco Bonito - TO



Fonte: Relatório do projeto de pesquisa CAI (2013).

5.2.5 Casa de farinha itinerante - São Sebastião

O município de São Sebastião, situado a 649 km de Palmas, em 2005, recebeu recursos para implantar uma casa de farinha e optou por construí-la em sistema móvel. Assim, a unidade produtiva assumiu caráter itinerante, podendo ser levada até ao produtor rural. Tanto o deslocamento quanto os possíveis custos de manutenção e de processamento são assumidos pela prefeitura, ficando os usuários com o valor integral da produção. Tal iniciativa, de início pareceu vantajosa, porém, de acordo com as informações e entrevistas com representantes do poder público e da sociedade civil houve um abandono gradativo das atividades pelos produtores.

Em uma nova visita, realizada em março de 2015, verificou-se que parte desse projeto acabou sendo implementado em um assentamento próximo à cidade e o restante está no pátio da prefeitura local, como mostra a figura 11.

Figura 11- Casa de farinha - município de São Sebastião - TO



Fonte: Relatório do projeto de pesquisa CAI (2013).

De acordo com as informações, um dos principais motivos alegados foi a ausência de assistência técnica. O cultivo de mandioca no município é considerado muito pequeno, resumindo-se aos quintais, sendo um dos motivos da baixa demanda pelo serviço de processamento.

Cabe ressaltar que o período posterior à definição do tipo de projeto a ser implantado no município coincidiu com a mudança da gestão pública municipal. Nesse momento, o tempo máximo para executar a obra já estava na fase final, foi então que a nova gestão optou pela casa de farinha, sob o sistema móvel, para não perder o recurso.

5.2.6 Escola Família Agrícola - Esperantina/TO

A Escola Família Agrícola, também denominada de Escola Gilberto Costa³⁶ (EFA – Esperantina), mostrada na figura 12, está situada na zona rural a 06 km do povoado “Vila Tocantins”, no município de Esperantina, distante 680 km da capital Palmas. Foi projetada em 2006, para abrigar 200 alunos em regime de internato, sob o sistema de alternância³⁷, visando proporcionar conhecimentos técnicos a respeito das atividades agropecuárias voltadas para as características da região, uma demanda antiga da população local.

³⁶ Esse nome é causa de divergências entre os membros do Colegiado, representantes da sociedade civil e do poder público.

³⁷ Pedagogia da Alternância é uma metodologia proposta para a educação de jovens rurais, cujo tempo escolar é organizado em função das atividades práticas desenvolvidas no campo, por isso é dividido em escolar e familiar.

Figura 12- EFA – município de Esperantina – TO



Fonte: Relatório da pesquisa CAI (2013).

A unidade foi inaugurada em 2010, mas a data do início do funcionamento da EFA, até a última visita em março de 2015, ainda não tinha sido definida. Como os próprios participantes do colegiado foram os elaboradores da proposta inicial, sem o auxílio de profissionais especializados em construção civil, nem da educação, o orçamento ficou subestimado e incompleto, um dos fatos que levaram a não finalização da construção dentro do cronograma inicial. Em conversa informal a então coordenadora do Colegiado Territorial relatou que para a construção da unidade foram necessários dois ajustes no orçamento, resultando na contratação de outras duas operações financeiras, mediante convênio com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, uma em 2007 e outra em 2009. No entanto, os ajustes não permitiram investimentos em áreas experimentais e/ou laboratórios.

5.2.7 Escola Família Agrícola - EFA de Riachinho/TO

Esta Escola, mostrada na figura13, está localizada na zona rural do município de Riachinho, a 974 km da capital Palmas. Seu projeto foi proposto em 2008. Por ocasião da última visita (março de 2015) constatou-se que as obras estavam paradas. Segundo informações da Secretaria Municipal de Educação, desde 2011 estavam à espera dos recursos oriundos da contrapartida firmada entre o município e o governo do estado do Tocantins.

Figura 13 – EFA - município de Riachinho/TO



Fonte: Relatório do projeto de pesquisa CAI (2013).

O projeto é composto por oito módulos que sediarão salas de aulas para 200 discentes, prédio para receber o corpo docente e administrativo e possíveis laboratórios. O regime de trabalho, o projeto político-técnico-pedagógico e o quadro de profissionais ainda não estavam definidos por ocasião da última visita. Também a data em que a obra será concluída era incerta.

Portanto, estes são os sete projetos PROINFs: quatro casas de farinha, uma casa de mel e duas escolas agrícolas, cujos efeitos, desafios e possibilidades para o desenvolvimento do TBP-TO são analisados no item a seguir.

5.3. ANÁLISE DAS DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO NO CONTEXTO DOS PROINFs NO TBP-TO

Os resultados obtidos por meio da observação direta e de entrevistas aos diferentes atores, em cada um dos sete projetos, foram cotejados com os seguintes referenciais teóricos: as dimensões do desenvolvimento, segundo Favareto (2007); as premissas para o desenvolvimento rural-local, segundo Abramovay (2006) e; os paradigmas do desenvolvimento territorial, segundo Schneider (2009).

Quadro 5 - Dimensões do desenvolvimento no contexto dos PROINFs no TBP-TO

Dimensões/ projetos	Crescimento Econômico	Questões sociais	Questões ambientais
Casa de farinha PA Dejanira (Augustinópolis)	Não foi identificado. Há preferência pela pecuária de corte.	Trouxe a perspectiva do trabalho em sistema cooperativo	Não identificado
Casa de Farinha PA Mata Bonita (Sampaio)	Não identificado.	Não identificado	Não identificado
Casa de Farinha PA São Francisco (Praia Norte)	Atendeu 8 famílias ampliando a produção de subsistência e comercialização do excedente.	Evidenciou a necessidade de trabalhar as relações interpessoais dentro da comunidade	Não identificado
Casa de mel (Carrasco Bonito)	Não identificado	Evidenciou as disputas políticas e divergência entre os produtores e poder público	Não identificado
Casa de farinha Itinerante (São Sebastião)	Atendeu 10 famílias aumentando a produção de subsistência.	Identificou que houve benefício para um P.A.	Identificado que as questões sanitárias e ambientais não foram pensadas durante a elaboração do projeto.
EFA Esperantina	Não identificado	Evidenciou a união da sociedade civil em torno de um objetivo comum, pois o projeto contou com maior participação e mobilização dos componentes do colegiado e em oposição conflitos de interesse com o poder público.	Não identificado
EFA Riachinho	Não identificado	Evidenciou a mobilização e interação entre os membros locais do colegiado e a gestão do governo municipal.	Não identificado

Fonte: Elaborado a partir dos dados da pesquisa cotejados com Favareto (2007)

Considerando que, segundo Favareto (2007), o desenvolvimento precisa ser compreendido não só como estágios ou etapas alcançados ou alcançáveis pelas sociedades humanas, mas como o processo mesmo pelo qual essa evolução se faz, pode-se refletir que o desenvolvimento gerado pelos projetos foi incipiente, com avanços pequenos e localizados.

Destacam-se as casas de farinha nos municípios de Praia Norte e no município de São Sebastião (Itinerante) que, apesar dos problemas descritos anteriormente, permitiram a ampliação da produção para o consumo das famílias e a venda do excedente no comércio local. Entretanto, o que mais chamou a atenção não foi o desenvolvimento econômico, mas o social, que é uma das dimensões do desenvolvimento, de acordo com Favareto (2007) e Kageyama (2008).

Sob a ótica das questões ambientais cabe mencionar que por os projetos ligados a questões produtivas e socioeducativas serem prioritários, tais questões não foram evidenciadas. Não foram identificadas discussões relacionadas aos projetos da área de meio ambiente, povos e comunidades tradicionais, assim como cooperativismo e associativismo.

Um desafio a ser vencido foi observado na Casa de farinha itinerante, cujos técnicos do MDA assinalaram como principais problemas a falta de condições sanitárias adequadas e o tratamento de resíduos, que segundo eles, não foram pensadas durante a elaboração do projeto. Mesmo a Casa de farinha sendo itinerante, na maioria das comunidades não há instalações adequadas para a produção de acordo com as normas para a comercialização dos produtos. A necessidade de se conseguir a aprovação do Sistema de Inspeção Municipal (SIM) acaba desestimulando os produtores que veem dificuldades de se adaptarem às normas. Para o sucesso dos empreendimentos ligados à agricultura familiar, os projetos precisam ser concebidos respeitando a legislação sanitária e ambiental, assim como o acesso e localização que atendam à demanda desse público. Além disso, recomenda-se fazer estudo de viabilidade socioeconômica e ambiental, procurando articular com a aptidão socioprodutiva da região.

Considerando que o processo de desenvolvimento é uma evolução “que remete sempre a uma trajetória de longa duração” e que tal trajetória engloba as “dimensões do crescimento econômico, das questões sociais e ambientais” (FAVARETO, 2007; KAGEYAMA, 2008), destaca-se que, a nível micro houve desenvolvimento econômico para algumas famílias, como as oito beneficiadas pelo projeto da Casa de farinha no município de Praia Norte. Estas conseguem produzir farinha para atender ao consumo familiar e vendem o excedente nas feiras locais, para atender alguma necessidade extra da família. Ou seja, este empreendimento específico para atender a um pequeno número de agricultores familiares cumpriu seus objetivos para estas famílias.

Com fundamentos na dimensão social este desenvolvimento, embora pontual e localizado, pode ser considerado indício de desenvolvimento para os beneficiários. Diante das constatações e para ampliar a análise sobre as possibilidades e os desafios para o desenvolvimento do TBP-TO, a partir dos projetos analisados, busca-se, a seguir, as correlações entre os resultados observados nos projetos e as premissas explicitadas por Abramovay (2006), como mostra o quadro 6.

Quadro 6 - Premissas para o desenvolvimento rural-local no TBP-TO

Premissas/ projetos	Premissa 1	Premissa 2	Premissa 3	Premissa 4
Casa de farinha PA Dejanira (Augustinópolis)	Proposto pelo poder público	Projeto top-down	Não identificado	Não identificado
Casa de Farinha PA Mata Bonita (Sampaio)	Proposto pelo poder público	Projeto top-down	Não identificado	Não identificado
Casa de Farinha PA São Francisco (Praia Norte)	Proposto pelo poder público	Projeto top-down	Não identificado	Não identificado
Casa de mel (Carrasco Bonito)	Proposto pelo poder público	Projeto top-down	Não identificado	Não identificado
Casa de farinha Itinerante (São Sebastião)	Proposto pelo poder público	Projeto top-down	Não identificado	Não identificado
EFA Esperantina	Proposto pelo poder público	Projeto Bottom-up	Organização da sociedade civil dentro do Colegiado e mobilização para conclusão do projeto	Em processo
EFA Riachinho	Proposto pelo poder público	Projeto Bottom-up	Organização da sociedade civil dentro do Colegiado, ainda depende de acordos com o poder público para conclusão do projeto	Em processo

Fonte: Elaborado a partir dos dados da pesquisa cotejados com Abramovay (2006)

Legenda:

Premissa 1 - Desenvolvimento rural depende de uma democracia local participativa.

Premissa 2 - Desenvolvimento rural-local e democracia local participativa requerem participação organizada da população do território em questão.

Premissa 3- A participação organizada da população redefine a maneira de fazer política e é o caminho para avançar rumo à configuração de uma nova hegemonia do poder.

Premissa 4 - A participação organizada e construção de outra hegemonia são condições necessárias para equidade social e redistribuição de projetos de sustentabilidade ambiental.

Um ponto criticado pelos entrevistados, que fica evidente no quadro 7, é o processo de elaboração dos projetos. Todos projetos foram propostos pelo poder público, uma vez que este é um dos critérios do MDA, ou seja, é da configuração do PROINFs que um município deve ser o proponente e, portanto, o responsável pela gestão dos recursos. Visto sob esta ótica, o fato deixa de ser tão negativo, pois os gestores municipais mostraram liderança e iniciativa necessárias a uma democracia, desde que a sociedade civil fosse consultada sobre as prioridades. No entanto, dos sete projetos, cinco deles seguiram a lógica do processo

descendente conforme o modelo *top-down*, e dois (as EFAs) seguiram o modelo *bottom-up*. Entende-se que desde a fase do planejamento, os projetos deveriam ser melhor discutidos e pensados para atender às necessidades dos agricultores familiares, portanto devendo serem gestados dentro da lógica *bottom-up*.

Outro agravante nesse caso, que pode ser considerado um contraexemplo para a participação organizada, ocorre nos projetos para comunidades tradicionais. Embora a política territorial beneficie povos tradicionais, como indígenas e quilombolas, apesar deles terem assento no Colegiado, não participaram deste, ficando de fora das discussões e decisões. Há evidências de que preferem participar de outras políticas que os beneficiem diretamente, como por exemplo, programas de geração de renda.

O mesmo ocorreu em todos os projetos das casas de farinha. No caso da Casa de farinha localizada no Assentamento São Francisco, um dos assentados entrevistados ressaltou a falta de interesse da maioria dos moradores da comunidade para operar dentro do projeto. Os cultivos são feitos de forma tradicional sem inserir técnicas apropriadas, assim o resultado é pequeno e, por consequência, reflete em um baixo retorno econômico da atividade, sendo este menor que a soma dos benefícios sociais recebidos do governo federal. Então, quando comparam o retorno econômico, oriundo de tamanho esforço físico realizado para obter determinada quantidade de produto final com os benefícios sociais recebidos, percebe-se que estes últimos lhes garantem o sustento e aquele confere uma renda desproporcional ao trabalho que lhes é exigido.

Outro caso é o da Casa de farinha do município de São Sebastião (itinerante), em que não houve registro de que os beneficiários participassem da escolha do projeto, do monitoramento de sua construção e nem da gestão da unidade que ficou a cargo da prefeitura, o que pode ter ocasionado a ociosidade do projeto. De acordo com o secretário da agricultura do município de São Sebastião: “Há um grande desinteresse das comunidades locais em cultivar a raiz, que não se manifestam em produzir mesmo com a prefeitura fazendo a preparação da terra, ficando a cargo dos produtores o plantio e os poucos tratos culturais que a cultura exige”.

Segundo este representante do poder público local, seria necessário adotar outras formas de diagnosticar as necessidades de atividades dentro da comunidade, bem como descobrir maneiras de motivá-los a produzirem, já que para o poder público esse projeto é apontado como modelo e referência para projetos posteriores, na mesma atividade e em outras, como para o processamento do mel. Pois, o sistema itinerante garante maior eficiência

e eficácia produtiva, evitando que os investimentos realizados fiquem fixos, e muitas vezes ociosos, em uma dada comunidade.

Outro ponto importante destacado nas falas dos entrevistados são as dificuldades de as comunidades beneficiadas participarem do processo de planejamento e gestão, como também da produção, principalmente por conta das distâncias e da falta de acesso a meios de transportes e comunicação. Cabe ressaltar que, em alguns casos, os projetos foram alocados em lugares que não atendiam à demanda dos agricultores familiares, sendo que projetos como a Casa de mel poderiam ser melhor aproveitados se fossem planejados e construídos em outro local.

Entretanto, os responsáveis pela proposição e o gerenciamento dos projetos geralmente são os representantes do poder público municipal e isso é considerado um grande problema, dado que os gestores públicos mudam a cada quatro anos e nem sempre os novos gestores dão continuidade aos projetos iniciados em gestões anteriores. Esses representantes, na maioria dos casos, não consultavam o colegiado e os beneficiários dos projetos no processo de tomada de decisão sobre os desembolsos, ocasionando desentendimentos entre o poder público e os representantes da sociedade civil, membros do Colegiado Territorial. Tais desentendimentos podem ser considerados propulsores da ociosidade dos projetos.

Um ponto positivo observado durante o trabalho de campo é que o Colegiado começou a se organizar melhor. Na oportunidade ficou evidente que eles estão se articulando e que, a partir de relações e diálogos que se estabeleceram durante as negociações em torno dos PROINFs, o debate está se ampliando. Essa possibilidade de debate começada com os PROINFs influenciou a opinião dos atores sobre a política territorial, trazendo perspectivas de melhores resultados com a participação e articulação de outras políticas públicas que podem favorecer o desenvolvimento no território.

Além da participação dos beneficiários e de maior diálogo entre o poder público e a sociedade civil, outro fator importante para os projetos seria um estudo de viabilidade, entretanto esse parece não ter sido feito. Questões como mercado, falta de matéria-prima, logística, energia elétrica e sanitárias não foram pensadas. Esta situação tem gerado muitas críticas aos resultados alcançados com a política pública de desenvolvimento territorial adotada em todo país ao longo da última década.

Diante dos pontos elencados pode-se afirmar que a política territorial depende da construção de uma nova cultura política, em que os governantes dialoguem com a sociedade civil e que o Colegiado Territorial seja ouvido e exerça um papel ativo nos projetos em todo

processo. Estes são desafios a serem vencidos nas diferentes esferas do poder público municipal, estadual e federal, para que se consolide uma democracia representativa e participativa, como defende Abramovay (2006).

Este desafio parece ter sido vencido, no caso das EFAs. Tais projetos, de cunho educacional, foram idealizados e acompanhados pela sociedade civil, ou seja, enquadram-se nas premissas propostas por Abramovay (2006). Nas entrevistas e nas conversas informais com os diferentes atores destes projetos foi identificada a participação organizada da população, gerando inclusive bases para a redefinição da maneira de fazer política. Esses projetos geraram grande expectativa e representaram as escolhas da maioria da população do território. Foram planejados, discutidos e aprovados pelo Colegiado.

Sobre o projeto EFA em Riachinho, percebe-se que os beneficiários e componentes do Colegiado esperavam o encerramento da obra, o que demonstra maior interação entre os membros locais do Colegiado e a gestão do governo municipal. Houve várias reuniões entre estes, com participação de alguns beneficiários. Isto confirma a observação de Abramovay (2006), de que o processo de desenvolvimento é o resultado da forma específica de como são usados os fatores materiais e imateriais, com base nessas relações.

Isto justifica as disputas políticas em torno dos projetos das EFAs que representam uma condição essencial para se chegar ao desenvolvimento e, com isso, expandir suas liberdades conforme afirma Sen (2010). Ainda que a obra da EFA de Riachinho esteja inacabada, seu projeto trouxe uma perspectiva positiva segundo a visão dos atores envolvidos. A Escola Rural de Riachinho foi um dos projetos com melhor articulação e participação dos beneficiários das organizações da sociedade civil durante a fase do seu planejamento inicial. Esse caso pode ser o resultado de uma interação entre beneficiários, antes do Colegiado e poder executivo municipal.

Também no caso da EFA de Esperantina a atuação da sociedade civil foi determinante para a efetivação do projeto, apesar de os recursos terem sido apropriados e executados pelas prefeituras. Os movimentos sociais locais se mobilizaram para avançar na configuração de uma nova hegemonia do poder e fizeram valer sua vontade, visto que em 2016 a EFA finalmente foi autorizada a iniciar suas atividades.

Destaca-se que a articulação dos diferentes atores sociais precisa continuar, ampliando a capacidade de planejamento e consolidação em vista de ações futuras para estes e outros possíveis projetos. Afinal, como defende Sen (2010), o desenvolvimento é resultante de um processo integrado de expansão de liberdades. Estas referem-se tanto às instituições públicas

quanto das organizações da sociedade civil. Somente pela participação organizada da população pode ser redefinida a forma de fazer política e se pode avançar rumo a uma sociedade mais justa, com equidade social e melhor redistribuição dos projetos para agricultura familiar e o desenvolvimento rural.

Ainda em busca dos avanços, mesmo que pequenos e localizados, alcançados com os PROINFs analisados, estes foram cotejados com os paradigmas do desenvolvimento territorial: Geográfico, Econômico e Social, conforme Schneider (2009).

Quadro 7 - Paradigmas do desenvolvimento territorial no TBP-TO

Paradigmas/ projetos	Interações humanas com o espaço geográfico (Geografia)	Relações entre dimensões imateriais, culturais e simbólicas com o espaço (Ciências Sociais)	Novo regionalismo (Economia)
Casa de farinha PA Dejanira (Augustinópolis)	Localizado em P.A onde residem 126 famílias.	Apesar da comunidade necessitar de novas fontes de renda o projeto não veio ao encontro da cultura local e não foi observado o empoderamento da sociedade civil.	Não foi observada inovação tecnológica ou desenvolvimento econômico do território.
Casa de Farinha PA Mata Bonita (Sampaio)	Projeto localizado no P.A.	O projeto veio de encontro à cultura local, mas não foi observado o empoderamento da sociedade civil.	Não foi observada inovação tecnológica ou desenvolvimento econômico do território.
Casa de Farinha PA São Francisco (Praia Norte)	Projeto localizado no P.A.	O projeto veio ao encontro à cultura local, mas foi observada dificuldades na concretização, por falta de assistência técnica para produção em larga escala. Não foi observado o empoderamento da sociedade civil.	Não foi observada inovação tecnológica, entretanto foram observados melhorias e aumento na produção de subsistência. Não foram observados reflexos no desenvolvimento do território.
Casa de mel (Carrasco Bonito)	Projeto localizado distante das comunidades rurais.	O projeto não considerou a cultura local. Não foi observado o empoderamento da sociedade civil.	Não foi observada inovação tecnológica ou desenvolvimento econômico do território.
Casa de farinha Itinerante (São Sebastião)	Projeto baseado na mobilidade, com potencial para atender diversas comunidades no município.	O projeto veio ao encontro à cultura local, mas foi observada dificuldades na concretização, por falta de assistência técnica para produção em larga escala. Não foi observado o empoderamento da sociedade civil.	Não foi observada inovação tecnológica ou desenvolvimento econômico do território.
EFA Esperantina	Projeto localizado no extremo norte do TBP-TO dentro de um dos maiores P.A.	Os movimentos sociais locais participaram de todas as fases do projeto. A cultura da participação já existe pelo contexto histórico da região. O projeto é da comunidade local e foi observado o empoderamento da sociedade civil.	Existe na perspectiva da sociedade civil que o projeto vá contribuir para o desenvolvimento do território, criando bases para a consolidação de um novo regionalismo. Não foi observada inovação tecnológica ou desenvolvimento econômico.
EFA Riachinho	Projeto localizado no extremo sul do TBP-TO próximo à zona urbana.	O projeto, inicialmente proposto conjuntamente pela sociedade civil e poder público, mas encontra-se sob a responsabilidade do segundo. Não foi observado o empoderamento da sociedade civil.	Existe na perspectiva da sociedade civil que o projeto vá contribuir para o desenvolvimento do território, criando bases para a consolidação de um novo regionalismo. Não foi observada inovação tecnológica ou desenvolvimento econômico.

Fonte: Elaborado a partir dos dados da pesquisa cotejados com Schneider (2009)

A leitura do quadro revela que seis dos sete projetos, de certa forma, consideraram as interações humanas com o espaço geográfico, com destaque para a Casa de farinha itinerante,

do município de São Sebastião. O modelo em que a unidade produtiva foi construída apresentou-se vantajoso ao ser comparado com outros modelos na forma tradicional de se produzir, devido ao sistema de funcionamento móvel, que deveria permitir maior eficácia do empreendimento e minimizar sua ociosidade. Inicialmente, segundo o representante do governo local, por considerar o diferencial da mobilidade e a eficiência produtiva, acreditava-se que o município iria conseguir atender a um grande número de produtores, chegando a 50 famílias por ano. No entanto, esse número se resumiu a 10 famílias.

Outro caso que merece destaque são as EFAs que foram construídas, uma no norte e outra no sul do Território, como uma disposição geográfica que facilitaria o atendimento de maior número de estudantes residentes no Território.

A exceção ou o contraexemplo, de consideração das interações humanas com o espaço geográfico é o caso da Casa de mel, no município de Carrasco Bonito. Os membros do Colegiado Territorial alegam que os gestores públicos não pensaram nos produtores. A maioria deles reside em assentamentos, em locais distantes da cidade onde foi construída, o que dificultou seu acesso. Isso acabou gerando divergências e uma série de desconfortos, manifestados em disputas políticas entre a sociedade civil e o poder público local.

Quanto ao paradigma das relações entre dimensões imateriais, culturais e simbólicas (SCHNEIDER, 2009), dois projetos se enquadram como bons exemplos, que são as EFAs, ao passo que cinco deles podem ser considerados contraexemplos. Os projetos bem sucedidos contaram com maior participação e mobilização dos componentes do Colegiado, já que havia uma perspectiva de qualificar os jovens locais para o trabalho rural. Diante disso, os beneficiários participaram desde a fase de planejamento, chegando a levantar informações com visitas técnicas e intercâmbios com outras unidades de objetivos semelhantes. Porém, não houve a execução financeira para garantir a capacidade de planejamento dos projetos. Já nas definições sobre a edificação e estruturação do projeto, as ações foram realizadas por membros do Colegiado.

A pesquisa revelou, porém, que no decorrer da implementação destes projetos, a participação dos beneficiários foi diminuindo, principalmente na fase de execução. Isso ocorreu pela demora na liberação dos recursos, o que provocou um descrédito dos participantes, e pela renovação do Colegiado, visto que, com a nova eleição muitos vínculos foram perdidos.

Ressalta-se a importância da participação e da gestão social para o sucesso da política pública territorial, não apenas no sentido de democratizar a gestão das políticas públicas e

aproximá-las do público, mas dela fortalecer a capacidade de organização dos atores, favorecer seu empoderamento no exercício da cidadania e de seus direitos, na medida em que participam na definição dos rumos do desenvolvimento nos territórios em que vivem.

Diante desse contexto, entende-se que quando um projeto vem ao encontro das necessidades e é coerente com a cultura local, são potencializadas suas possibilidades de êxito. A resistência e persistência da sociedade civil ocorreu no caso da EFA de Esperantina. Por dez anos consecutivos (2006-2016), com avanços e retrocessos, os atores locais não desistiram da luta pela escola idealizada para seus jovens.

Pode-se afirmar que a EFA de Esperantina é um exemplo de como os conflitos de interesses entre o poder político e a sociedade civil, decorrentes das relações de coronelismo, podem interferir em projetos de desenvolvimento territorial. Mostra, também, como as relações entre dimensões imateriais, culturais e simbólicas com o espaço podem interferir no desenvolvimento, pois a EFA era um sonho da sociedade local. Por outro lado, a falta de diálogo e a disputa de poder entre poder público e a sociedade civil revelam o que Dallabrida (2011) chamou de um “Estado patrimonialista e clientelista”, incongruente com as práticas democráticas contemporâneas.

Assim como os estudos de Billaud (2014) e Niederle (2014), também os resultados desta pesquisa demonstraram que, mesmo o Colegiado sendo um espaço democrático, as decisões tomadas neste âmbito nem sempre foram respeitadas. A EFA de Esperantina é um exemplo disso. A Escola ficou pronta em 2010, já com atraso, inaugurada pelo poder público local e estadual, sem a presença da sociedade civil e dos membros do Colegiado. Esse fato e a troca de nome da Escola, por um representante do poder público estadual, foi considerado um abuso de poder e demonstração de autoritarismo e falta de respeito à sociedade civil organizada. Os conflitos impediram que a Escola funcionasse por cinco anos. No entanto, a sociedade civil organizada se mobilizou e buscou parcerias com outros representantes do poder público estadual, o que fez com que, finalmente, fosse inaugurada em abril de 2016.

Por outro lado, os projetos como as casas de farinha não foram bem-sucedidos por outras questões, apesar da farinha ser um produto importante para a alimentação e indispensável na mesa dos moradores da região, já que faz parte da cultura local.

Isso ficou evidente no caso da Casa de farinha no município Praia Norte. O que se percebeu foram as dificuldades dos agricultores assentados, envolvidos no processo produtivo, para lidar com cultivos maiores, empregando técnicas e cuidados, devido ao desinteresse de alguns, à falta de assistência técnica e a dificuldade de trabalhar

coletivamente. A população, em sua maioria proveniente de locais diversos e com costumes diferentes, tem dificuldades para trabalhar dessa forma, além de nutrir desconfiança em relação às condutas dos que, de alguma forma, tentam organizar o processo produtivo.

O caso da Casa de farinha no PA Djanira em Augustinópolis evidenciou, ainda mais, a importância das relações entre o desenvolvimento territorial e as dimensões imateriais, culturais e simbólicas. Localizada em um PA formado por 126 famílias, foram relatadas dificuldades para seu pleno funcionamento devido à preferência da maioria dos assentados pelo trabalho com a pecuária de corte, atividade que demanda menos esforço, somada à falta de assistência técnica, tanto no TBP-TO como no estado do Tocantins.

Frente aos casos avaliados, de acordo com os parâmetros sugeridos por Schneider (2009) para a inclusão produtiva de agricultores familiares, percebe-se a necessidade de uma nova forma de gestão dos projetos sociais, com a adoção e o aprimoramento da assistência técnica, visto que se registra uma carência de técnicos especializados e comprometidos, tanto quantitativa quanto qualitativamente no Estado. Para isso, seria necessário diminuir o número de famílias acompanhadas por assistente técnico para aumentar a eficiência desse trabalho. Em relação ao qualitativo, a assistência técnica deveria respeitar a cultura local e, a partir dela, ajudar os produtores em práticas produtivas que fortaleçam sua autonomia. Sem dúvida, as EFAs poderão exercer um papel importante no desenvolvimento do TBP-TO.

5.4 DESAFIOS E POSSIBILIDADES PARA O DESENVOLVIMENTO DO TBP-TO

Os resultados da pesquisa revelaram que as relações dentro do TBP-TO ainda são marcadas por conflitos, em geral, pela disputa de poder entre sociedade civil e o poder político. A capacidade e a possibilidade de enfrentar o poder local no território, com projetos alternativos como as EFAs, por exemplo, é uma questão mais complexa do que o exercício de uma habilidade social no sentido de criar coalizões e buscar a cooperação. Tem a ver com projetos em disputa, com antagonismos próprios de conflitos sociais estruturais existentes no território, que se materializam em pressões e dominações mais ou menos sutis.

As observações, nesse sentido, vêm ao encontro de outros estudos como de Niederle (2014) e Silva (2007), que consideraram territórios estudados no Paraná como “Territórios Conservadores de Poder”. Seus municípios são procedentes de formações sociais arcaicas, com fortes tradições rurais, pouco modernizados ou modernizados recentemente. Portanto, são caracterizados por relações políticas conservadoras, resultantes de ideologias e práticas de

grupos político-econômicos hegemônicos, marcados pelo clientelismo, troca de favores, dominação tradicional de base patrimonial e oligarquismo, como destaca Faoro (2001).

A história mostra que o TBP-TO guarda semelhanças com os territórios do Paraná no tocante às relações políticas. O coronelismo ainda se faz presente na cultura local e a participação da sociedade civil só vem ocorrendo à custa de muita luta e resistência. Existem diversas situações, desde a elaboração, negociação e implementação dos projetos, em que a sociedade civil precisou se impor. Mas, os acordos pactuados no âmbito do Colegiado territorial dependem do diálogo e da linguagem usada durante todo o processo de negociação. Este geralmente dura meses e até anos entre a aprovação e a liberação dos recursos e acabam por ser influenciados pelas relações de poder já existentes. Aí reside um grande desafio que é a necessidade de revisão do modelo de financiamento da política territorial.

Assim como nos estudos realizados por Montenegro Gomez e Favaro (2012) e por Niederle (2014), no caso do TBP-TO foi observada forte assimetria nas relações de poder. Uma tendência de reforçar a figura dos prefeitos e dos políticos locais como protagonistas do desenvolvimento no território. As disputas entre o poder público e a sociedade civil na microesfera local também são desafios a serem superados.

Portanto, entende-se que o maior desafio para o desenvolvimento territorial se encontra nos paradigmas social e ambiental, não no econômico, como se poderia pensar. As relações sociais entre poder público e sociedade civil, membros do Colegiado em geral, explica uma parte do insucesso da política pública no destino dos recursos do PROINFs. Sua análise trouxe relevantes contribuições e aprendizados para não se repetir os erros cometidos no passado.

E quais as possibilidades de projetos como os PROINFs contribuirão para o desenvolvimento do TBP-TO ou de outros territórios com baixo índice de desenvolvimento?

Os territórios dispõem de um conjunto de recursos disponibilizados por meio de políticas públicas, que constituem seu potencial de desenvolvimento. As estratégias para ter acesso a esses recursos mudam de acordo com as necessidades de cada região. No caso do TBP-TO, região de baixo índice de desenvolvimento, boa parte dos atores envolvidos tem mobilizado e concentrado seus esforços tentando melhorar sua condição de vida, aumentar a produtividade e possibilitar educação a seus jovens.

Pensado-se na dinâmica territorial, o acesso à educação, por meio da capacitação dos filhos dos agricultores familiares da região constitui-se em um importante avanço para seus cidadãos. Assim, o início das atividades da EFA de Esperantina pode ser considerado indício

de desenvolvimento do território ou, pelo menos, é esta a expectativa dos beneficiários. A mobilização estendida para a conclusão da EFA de Riachinho também surge como possibilidade de desenvolvimento futuro.

Lembrando Schneider *et al.* (2010), entende-se que o desenvolvimento rural engloba os processos e ações que influem na melhoria das condições objetivas de reprodução social das populações rurais. Engloba, também uma ampla rede de relações com toda a sociedade, tais como as relações das populações e do espaço rural com os demais processos de mudança econômico-ambiental, técnico-tecnológico, sociocultural, político-institucional e ético-moral.

Assim, pode-se afirmar que o processo de participação, começado durante a escolha, planejamento e execução do projeto das EFAs, como descrito e analisado anteriormente, surge como uma possibilidade de desenvolvimento da região. Seus benefícios podem contribuir, inclusive, para a construção das bases de uma nova cultura política. Essa nova cultura tenderia a uma ruptura com o clientelismo político das prefeituras, rompendo também, em alguns casos, com o poder excessivo dos prefeitos e deputados.

Os resultados da pesquisa reafirmam que a descentralização político-administrativa e a prática democrática são a essência da política de desenvolvimento territorial e que o desenvolvimento sustentável dos territórios envolve um conjunto de ações, com o objetivo de promover e apoiar iniciativas. Para tanto, é necessário um diálogo entre o poder público e a sociedade civil organizada.

Nesse sentido, os projetos PROINFs trouxeram uma importante contribuição ao incentivarem a participação dos membros do colegiado na hora de discutir e elaborá-los, mesmo que a proposta não fosse aprovada. O fato de reunir pessoas em torno de um objetivo comum, já representa um grande avanço.

O desenvolvimento territorial depende da capacidade de mobilização e articulação de um número muito maior de atores dentro do território para alcançar o desenvolvimento. Quando se amplia a capacidade de decisão de uma determinada população são potencializadas as chances de desenvolvimento, conforme destacado por Amartya Sen (2010). Assim, o pacto para transpor o discurso do desenvolvimento territorial rural depende de investimentos na articulação para a participação de todos os sujeitos envolvidos nos programas e projetos.

Do ponto de vista econômico os PROINFs analisados não surtiram os efeitos esperados. As casas de farinha não impactaram a renda dos respectivos municípios, nem conseguiram unir a comunidade em torno de objetivos comuns. A Casa de mel sequer foi utilizada para sua finalidade. Pode-se dizer que estes projetos fracassaram em seus objetivos

primeiros, não impactaram positivamente o desenvolvimento do TBP-TO. Quanto às EFAs, espera-se que ainda possam contribuir para o desenvolvimento territorial, visto que foram apropriadas pela comunidade local. No caso específico da EFA de Esperantina, suas atividades iniciaram-se em 2016 e a expectativa da comunidade é grande. Destaca-se que, mesmo neste caso, o desenvolvimento econômico será lento e de difícil aferição, todavia o desenvolvimento social já pode ser constatado na fala dos membros do Colegiado.

A forma como os projetos foram propostos e gerenciados não permitiu o empoderamento da comunidade local. No caso da EFA, que o Colegiado tomou para si o projeto, assumindo acertos e erros, comprando briga com os governantes, finalmente, com seis anos de atraso, conseguiu ver a escola funcionando. Isto prova que a história de luta e resistência do povo do Bico do Papagaio foi fator preponderante, mais forte que a própria política pública. Prova, também, que essa luta só ocorreu porque o projeto proposto convergiu com as aspirações da comunidade local, sendo proposto pelo poder público, sim, pois assim exigiam as normas, mas compartilhado com tal comunidade.

Nos sete casos analisados não é possível concluir que a política de desenvolvimento territorial tenha alcançado seus objetivos, o que justifica as críticas recebidas. Pode-se dizer que, para os casos estudados, a política territorial foi um fracasso e deveria ser repensada, mas não extinta. Essa política pública não teve tempo para sua maturação e consolidação, como ocorre com outros programas e projetos sociais implantados no Brasil, que terminam com o fim do governo, ou seja, são mais políticas de governo do que de Estado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Existem momentos na vida onde a questão de saber se se pode pensar diferentemente do que se pensa, e perceber diferentemente do que se vê, é indispensável para continuar a olhar ou a refletir. (FOUCAULT, 2004).

Ao chegar ao final desta tese cabe retomar o problema e os objetivos da pesquisa e descrever, sinteticamente, o percurso percorrido em busca de respostas. Em seguida apresentam-se os desafios e as possibilidades de desenvolvimento no TBP-TO, observados no estudo de sete casos de PROINFs que integram este Território.

O objetivo geral desta pesquisa foi analisar as diferentes dimensões do desenvolvimento rural, em decorrência da implantação dos Programas PRONAT e PTC, em regiões com baixos índices de desenvolvimento. Para alcançá-lo, inicialmente, retomou-se os conceitos que embasam o desenvolvimento rural no território para, então, analisar os projetos PROINFs implementadas no TBP-TO.

Ao retomar a discussão sobre o desenvolvimento foi confirmado que é possível pensá-lo a partir da política territorial. A obra de Favareto (2006; 2007) trouxe importante contribuição nesse sentido. A argumentação de que a ideia de desenvolvimento envolve a explicação dos processos sociais e ambientais, permitiu não só identificar as dimensões fundamentais do desenvolvimento passível de observação no contexto da pesquisa, como também compreender as relações estabelecidas entre elas.

Na mesma linha conceitual, o desenvolvimento territorial rural não é identificado nem se confunde com o crescimento econômico, mas precisa ser encarado como um processo que envolve múltiplas dimensões, tais como: dimensão econômica, sociocultural, política e ambiental. O pensamento direcionado por tais concepções possibilitou a compreensão dos resultados alcançados pelos projetos PROINFs, que embora incipientes e localizados, podem ser considerados indícios de desenvolvimento para algumas famílias nos territórios.

As referências sobre desenvolvimento e território, no âmbito das Ciências Sociais, possibilitou a síntese e classificação das diferentes perspectivas do desenvolvimento no território, quais sejam a geográfica, a sociológica e a econômica.

A perspectiva da Geografia explicou as relações de poder estabelecidas dentro do TBP-TO e contribuiu para entender como a localização dos projetos, especificamente das EFAs, foram concebidos na perspectiva de desenvolvimento do território. Localizadas uma no norte e outra no sul do Território, possibilitariam o atendimento a um maior número de estudantes. O oposto ocorreu em relação à Casa de mel, cuja localização no perímetro urbano,

tornou-se um entrave para o seu funcionamento. Sobre as relações de poder, que ocorrem dentro do Território, ficou evidenciado como o poder público se apropriou dos projetos sem consultar os beneficiários, especialmente no caso da Casa de mel, cujo projeto foi desvirtuado e não atendeu aos objetos da proposta que o gerou.

A análise baseada na perspectiva sociológica revelou que as questões de identidade, valores e cultura, foram desconsideradas ou consideradas apenas em parte. Os projetos das casas de farinha evidenciaram que não foram pensadas tais variáveis para que os projetos fossem apropriados pelos seus beneficiários. Embora a farinha seja um alimento muito consumido na localidade, a produção em larga escala, como inicialmente pretendido, se mostrou pouco viável. O oposto ocorreu em relação às EFAs, onde houve o empoderamento da sociedade civil, que assumiu os projetos, impelindo o Colegiado a continuar trabalhando para que as obras fossem finalizadas e as escolas implantadas, o que já aconteceu com a EFA de Esperantina, que passou a funcionar em abril de 2016, depois de seis anos do término de sua construção.

A análise pautada na perspectiva da Economia ajudou a entender como a falta de assistência técnica e análise de mercado pode ser um fator determinante, quando se trata de pensar o potencial de inovação tecnológica dos PROINFs e o desenvolvimento econômico para a região. Isso ficou evidente, principalmente, no caso das casas de farinha, que promoveram somente a produção para a subsistência, com comercialização local do excedente, sem reflexos significativos no desenvolvimento territorial. No entanto, no caso das EFAs existe a perspectiva que o projeto contribua para o desenvolvimento do território. A formação dos jovens, filhos de agricultores familiares, poderá suprir parte da deficiência de assistência técnica já relatada, além de contribuir para sua fixação no meio rural. Este parece ser a maior possibilidade de desenvolvimento socioeconômico no TBP-TO, evidenciando possibilidades na consolidação de um novo regionalismo.

Os estudos de Abramovay (2006) contribuíram para a discussão e análise sobre as “virtudes da noção de território”. Esta noção ajudou a entender as premissas para o desenvolvimento rural-local e a lógica de escolha e implantação dos projetos. Todos foram propostos pelo poder público, uma vez que este é um dos critérios do MDA. Isto acabou desestimulando, em alguns casos, a participação da sociedade civil. Dentre os projetos analisados, as EFAs de Esperantina e de Riachinho atenderam às premissas ao confirmar a diferença nos resultados de um projeto que contou com participação da sociedade civil e de sua representação dentro do Colegiado, em relação aos outros que não tiveram tal

mobilização. Também confirmaram a relevância e a necessidade de ações que valorizem o universo rural com toda a sua diversidade ambiental, cultural, social e econômica.

Entender como Souza (2006), que a política pública é o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o estado em ação ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no curso dessas ações foi importante para o entendimento do papel dos diferentes atores, na operacionalização dos PROINFs. Como é próprio das relações humanas, a execução destes projetos, em fases distintas, explicitou que o novo modelo de política nem sempre se materializa em processos democráticos, contribuindo para trazer à tona relações de conflitos e disputas por poder.

Além destes referenciais, estudos como os de Bonnal e Kato (2011), Maluf (2013), Sabourin (2015), Favareto (2010), Leite *et al.* (2013), Wanderley (2014), Cavalcanti *et al.* (2014) e Niederle (2014) foram importantes para compreender os principais desafios e possibilidades dos projetos PROINFs, propostos por meio dos programas PRONAT e PTC, ao desenvolvimento territorial, que estão elencados no final destas considerações.

Cabe ressaltar que com o trabalho de campo foi possível constatar que, mais do que os PROINFs em si, o contexto histórico e político do TBP-TO incidiu tanto no sucesso como no fracasso dos projetos implementados no território. No caso dos projetos das EFAs, tal contexto contribuiu para fortalecer a sociedade civil dentro do Colegiado e impedir que as obras fossem abandonadas. A ação dos movimentos sociais na região remonta à luta pela terra, que influenciou a forma de organização do Colegiado e a gestão dos projetos, com aspectos ideológicos e políticos. Esse histórico foi fundamental para a mobilização dos diferentes atores, pois a construção destas escolas representava parte de suas aspirações de longa data, explicitando as dimensões imateriais, culturais e simbólicas da sociedade e as relações destas dimensões com o espaço.

Por outro lado, a pesquisa evidenciou que no Bico do Papagaio ainda está muito presente a cultura do medo, do coronelismo e das práticas patrimonialistas, que influencia as escolhas políticas e, conseqüentemente, dificulta o processo de participação democrática. É preciso coragem e determinação para romper com essa cultura.

Na análise dos resultados das pesquisas do projeto CAI, por meio do cálculo dos indicadores ICV e IDS, foi evidenciada a necessidade de um questionamento mais compreensivo sobre a política territorial, atento não apenas aos equilíbrios intrínsecos dos programas, mas também às interações entre os mesmos e à realidade social, histórica, econômica e ambiental que constitui o foco de sua intervenção. A metodologia proposta pela

SDT/MDA aproximou a academia da realidade de muitos territórios. Esse foi um passo importante, porém, ainda ficaram muitas lacunas sobre diversos temas e questões sobre os quais se deveria buscar convergir esforços e investimentos no Território.

Outro ponto evidenciado foi a falta de assistência técnica e a necessidade de aprimorá-la, dada a carência de técnicos especializados e comprometidos com o desenvolvimento de atividades e a inclusão dos agricultores familiares em programas como o PRONAF, o PNAE e o PAA. Diante da constatação dessa fragilidade se espera uma atenção maior dos programas futuros de desenvolvimento territorial a essas questões.

Ao analisar os efeitos dos projetos PROINFs, no capítulo 5, buscou-se responder à pergunta principal desta tese: Como os projetos PROINFs, implementados no âmbito dos programas PRONAT e PTC, contribuíram para o desenvolvimento rural do território do Bico do Papagaio, Tocantins? E, quais os desafios e possibilidades de tais projetos para o desenvolvimento? Com a interpretação dos resultados dos projetos PROINFs cotejados com as dimensões do desenvolvimento, segundo Favareto (2007), com as premissas para o desenvolvimento rural-local, segundo Abramovay (2006), e, com os paradigmas do desenvolvimento territorial, segundo Schneider (2009), pode-se concluir que existem mais desafios do que possibilidades reais de contribuição dos PROINFs para o desenvolvimento do TBP-TO.

Dentre os desafios é possível elencar:

- a) maior participação de todos os segmentos da sociedade, principalmente dos produtores/beneficiários, em todas as etapas dos projetos, desde o planejamento até o funcionamento;
- b) ausência de representantes de comunidades tradicionais, quilombolas, mulheres e jovens no Colegiado;
- c) falta de assistência técnica aos beneficiários/produtores;
- d) dificuldade de manter a paridade entre representantes do poder público e a sociedade civil, em função da inacessibilidade destes últimos às reuniões dos colegiados, por falta de custeio para o deslocamento, estadia e alimentação;
- e) desconhecimento ou desconsideração da realidade onde se aplicam os recursos e os projetos, assim como desinteresse do público-alvo, por falta de articulação institucional ou por inépcia política;
- f) proposição de projetos sem estudos de viabilidade socioeconômica, ambiental e de forma desarticulada da aptidão socioprodutiva da região;

- g) inadimplência das prefeituras, acarretando empecilho ao acesso ao PROINF;
- h) problemas político-partidários dentro dos colegiados, emperrando o processo democrático. A questão do uso do poder político na esfera local e estadual ficou evidente como limite para a consolidação de importantes projetos que poderiam alavancar o desenvolvimento rural no TBP-TO.

Além destes desafios, que precisam ser superados para que o desenvolvimento do TBP-TO possa ocorrer, destaca-se que, para o sucesso dos empreendimentos ligados à agricultura familiar, os projetos precisam ser pensados respeitando a legislação sanitária e ambiental, assim como sua localização precisa atender aos beneficiários. Apesar dos projetos PROINFs e dos Programas PRONAT e PTC não serem o principal instrumento da política de desenvolvimento territorial, são meios pelos quais as políticas e programas ganham corpo. Portanto, sua análise permite uma reflexão sobre o significado de uma intervenção pública com objetivo de desenvolvimento e indica um quadro que permite compreender o processo final, que é a aplicação e os efeitos da política em um determinado espaço, o território.

Como possibilidades de contribuição dos PROINFs para o desenvolvimento do TBP-TO, há um único destaque a ser mencionado a partir dos resultados desta pesquisa, que são os projetos de caráter educacional.

Nestes casos, foi demonstrado que tais projetos geraram expectativas de um futuro melhor, constituindo possibilidades de desenvolvimento territorial, na visão dos entrevistados. A educação, apesar de toda complexidade que lhe é inerente, parece ser vista como mola propulsora do desenvolvimento, para além da dimensão econômica. Tanto a sociedade civil como o poder público mostraram acreditar que as EFAs constituem o eixo principal para se qualificar a população, gerar renda e assim alcançar o desenvolvimento.

Nesse sentido, esta tese contribuiu não só para entender a política de desenvolvimento territorial com seus desafios e possibilidades, mas para demonstrar que se não houver maior diálogo entre poder público (nas esferas: municipal, estadual e federal), sociedade civil e os beneficiários dos projetos, no local onde o desenvolvimento acontece, a política de desenvolvimento territorial pode ficar comprometida.

Os sete projetos apresentados e analisados foram planejados para atender assentados e/ou agricultores familiares, mas esse atendimento ficou aquém das expectativas. Assim, poucos foram os que conseguiram acessar aos benefícios proporcionados pelos PROINFs. Dessa forma, conclui-se que para uma melhor inclusão produtiva de agricultores familiares no território será necessária uma nova forma de gestão para este tipo de projetos.

Por fim, além da participação da sociedade civil, desde a definição dos projetos, destaca-se que, por se tratar de projetos para a inserção de famílias ao processo produtivo, que demandam a adoção de novas técnicas, a presença constante do assistente técnico é essencial. Este parece ser o objetivo ou a motivação daqueles que lutaram pelas EFAs, pois a partir delas este objetivo pode ser alcançado a médio prazo.

6.1. CONTRIBUIÇÕES, LIMITES E PERSPECTIVAS FUTURAS

As atividades desenvolvidas junto ao Colegiado do TBP-TO e outros territórios no TO, assim como as visitas a comunidades rurais, assentamentos, prefeituras e associações permitiram, além de um novo olhar para esse universo, estabelecer vínculos e parcerias entre a Universidade e os Colegiados Territoriais. Essas parcerias possibilitaram a elaboração e aprovação de outros projetos de pesquisa. Dentre os quais, os Núcleos de Estudos e Desenvolvimento Territorial (NEDETS). Esses projetos representam uma forma de colocar a universidade dentro do contexto territorial e com isso contribuir para a qualificação e o fortalecimento do Colegiado territorial, para planejar e elaborar ações que estabeleçam um maior diálogo entre o poder público e a sociedade civil.

A criação dos NEDETS ampliou as possibilidades de novas pesquisas e trabalhos de extensão com o acompanhamento das atividades desenvolvidas pelo Colegiado territorial. Destaca-se o fato de que as experiências vivenciadas, com a participação no projeto NEDET, serviu para melhor compreender a problemática do desenvolvimento territorial. A partir daí, diante do aprendizado e do conhecimento adquirido o que se espera no futuro é poder contribuir com a capacitação de agricultores familiares, mulheres, jovens e comunidades tradicionais que queiram trabalhar em prol do desenvolvimento territorial sustentável.

Nesse sentido, ressalta-se a aprovação do projeto de pesquisa Núcleo de Estudos em Agroecologia e Fortalecimento da Agricultura Familiar na Universidade Federal do Tocantins *Campus* UFT de Palmas - TO. Desenvolvido com a colaboração de outros órgãos institucionais como o MDA, CNPq e SEAGRO, entre outros, e de agricultores familiares da região, o qual permitiu ampliar o conhecimento sobre o desenvolvimento rural e suas possibilidades no estado do Tocantins. Esse projeto, além de incentivar e promover a construção do conhecimento sobre práticas agroecológicas e agricultura orgânica, aprofundou o conhecimento sobre um conjunto de alternativas e propostas que podem beneficiar os agricultores familiares, mulheres, jovens e comunidades tradicionais, promovendo o desenvolvimento territorial rural sustentável.

Outra contribuição importante desta pesquisa foi o aprendizado com as experiências, mesmo as não bem-sucedidas dos projetos PROINFs, ajudando a perceber que a política territorial vai muito além deles. Estes não serviram somente para captar recursos, mas conseguiram unir pessoas em torno de um objetivo maior, qual seja pensar o desenvolvimento rural em todas as dimensões. Esse talvez tenha sido o maior aprendizado que será levado adiante ao longo da trajetória pessoal e profissional.

A política territorial foi foco de recentes transformações, com a introdução de uma série de mecanismos institucionais de participação, o que representa uma mudança institucional significativa. No entanto, diante das mudanças no cenário político, ainda há muitas dúvidas sobre os efeitos de tais transformações. A incorporação do MDA pelo MDS faz parte da nova estrutura proposta pelo governo federal interino e está no centro das discussões acadêmicas e políticas. Mas, ainda é cedo para avaliações do que virá pela frente. O certo é que as mudanças em curso incidem no universo rural e na agricultura familiar. Será necessária a construção de novas trajetórias ou uma nova agenda para a política de desenvolvimento territorial, no entanto, com as mudanças recentes os novos rumos ainda são incertos.

Diante dessas afirmações pode-se dizer que ainda há futuro para a política de desenvolvimento territorial e que o mundo rural está envolvido em um ambiente de mudanças significativas, só que o prazo das mudanças sociais nos sistemas complexos não é idêntico àqueles da execução das políticas públicas. A sociedade brasileira experimentou um salto qualitativo em suas relações com o mundo rural. Ao analisar ou avaliar uma política pública é preciso ser sensível a essas diversas relações e fazer com os projetos que vem do Estado dialoguem com o território, reconhecendo a diversidade de cada um, olhando para o que foi feito com muito carinho e indo além, já que ainda é preciso pensar na redistribuição de renda.

Parafraseando Cavalcanti *et al.* (2014), longe de ser uma solução miraculosa, se aprende a enxergar as políticas de desenvolvimento territorial como brotos de uma transição incompleta, difícil e incerta. Ao mesmo tempo são políticas que demandam inúmeros cuidados, mas são políticas resistentes que teimam em sobreviver mesmo na aridez do contexto institucional nem sempre favorável, como as relações de poder que se justificam por trás do discurso do desenvolvimento territorial, que muitas vezes impede a liberdade de escolha, e desta forma os fins e os meios para se chegar ao desenvolvimento.

EPÍLOGO

No Bico do Papagaio

Vive um povo guerreiro
Trabalha e enche o balaio
É lugar de povo ordeiro

Sua natureza é extrema
Tem babaçu a perder de vista
Prato cheio para um poema
Paisagens belas para o turista

A vegetação é “harmônica”
No Bico concorrem com o pasto
Um cerrado vasto
E a floresta amazônica

Aqui existem muitas plantas
Ribeirões e riachos,
Arvores tantas
Inúmeros pássaros

No céu voa o pardal,
O bem-te-vi e o pica-pau
Eles habitam a mata
A floresta do cocal

Nessa terra canta o curió
Voa bonito o gavião
É lindo ver o socó
E a pipira comendo mamão

Passa na estrada o lambú
Corre seriema atrás da cobra
Risca o céu de preto o anu
É bicho voando de sopra

No chão tem o preá
Tem cutia, tatu e quati
A preguiça e o tamanduá
Também a paca e o jabuti

Nas águas do bico
Peixes de todo tipo
Nos riachos a piaba, piau e mandi
Pacu, traíra, cará e o cari

Nos rios pirarucu, pintado e caranha
Corvina, dourado e piranha
E na canoa o pescador,
vai jogando a tarrafa
Pescando com a esperança,
de puxar a rede farta
Já a culinária do meu bico,
É rica no que brota do chão
Nos dá um cardápio rico
Desse solo brota o pão

Faz-se o beiju da tapioca
Do babaçu sai o azeite
Da farinha a paçoca
A coalhada do leite

São tantos frutos por aqui
Começando pela bacaba
Fruta parecida com açai
Que aqui não se acaba

Com o buriti se faz de tudo
Faz-se o doce, se extrai o suco
Com a fibra bolsas e tapetes
Brinquedos, bijuterias e redes

E como é cheiroso o cupu,
Suculento e saboroso o bacuri
Gostosa a castanha do caju
Apetitoso o arroz com pequi

Aqui tem muita cajazeira
Amarelada, cheia de cajá
E bem alto a castanheira
Dando a Castanha do Pará

E banhando a terra. Estão dois rios perenes
Entre curvas e quedas
São majestosos e solenes
Correm suas águas fazendo curva
É pedra, ilha e muita praia
Assim vai correndo o Tocantins

Até se encontrar com o Araguaia
 Terra de um povo importante
 Que aqui já estava
 Bem antes dos habitantes
 Que os pés aqui fincava

Giano Guimarães
 Tocantinópolis, 21/02/2013

Essa é a terra dos apinajé
 De ricos costumes e cultura
 Que muito importante nos é
 E deve ser tratado a altura

Região de grande potencial
 Só carece de oportunidade
 De incentivo industrial
 Que de fato chegue à cidade

E no campo investimento
 Incentivo ao produtor
 Que do chão tira o sustendo
 Da lavoura que plantou
 Com tanta riqueza
 E tantos recursos naturais
 Como pode haver pobreza
 E tantas mazelas sociais?
 Assim descrevo nosso bico
 É alegria de quem aqui mora
 Contente e satisfeito eu fico
 Se falam dele lá fora
 Pois é lugar de povo trabalhador
 Que no campo planta e cria
 Semeia a terra com amor
 E colhe com alegria

E na cidade acorda cedo
 Labutando o sustento
 Do trabalho não tem medo
 Seu esforço é tremendo

Meu bico do papagaio
 De cerrado, de mato e campina
 De morro, serra e colina
 De beleza que não termina

Bico que de mim não sai
 Onde quer que eu esteja.
 Do seu povo é mãe e pai
 É fé, é vida e é grandeza.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. Campinas; São Paulo: Ed.Unicamp; Hucitec, 1992.

_____. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

_____. Para uma teoria de los estudios territoriales. In: MANZANAL, M.; NIEMAN, G. (Orgs.). **Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios**. Buenos Aires: Fund. Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad, 2006.

ATLAS BRASIL. PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Perfil dos municípios**. 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m>. Acesso em: 2 fev. 2015.

BEBBINGTON, J. Sustainable development: a review of the international development, business and accounting literature. **Accounting Forum**, Adelaide, v. 25, n. 2, p. 128-157, 2001.

BECKER, B. K. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, B. K.; COSTA, R.; SILVEIRA, C. (Org). **Abordagens políticas da espacialidade**. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Geografia, 1983. p. 121.

BILLAUD, J. P. Desenvolvimento territorial, cidadania e participação social: evidências a partir da experiência francesa. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A. **Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política pública de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife: UFPE, 2014a. p. 43-54.

_____. A utopia da cidadania à prova do referencial de política pública de combate à pobreza e às desigualdades. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A. **Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política pública de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife: UFPE, 2014b. p. 353-368.

BIRKLAND, T. A. **An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making**. [S.l.]: M. E. Sharpe, 2005.

BOISIER, S. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Revista de Planejamento e Políticas Públicas**, [S.l.], n. 13, jun. 1996.

_____. **El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico**. Santiago de Chile: ILPES, 1998.

_____. Y si el desarrollo fuesse uma Emergência Sistêmica? **Revista Del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 2, 2003.

BONNAL, P. **Referências e considerações para o estudo e a atuação dos programas de desenvolvimento territorial (PRONAT e PTC) na perspectiva da redução da pobreza em territórios rurais**. Brasília: IICA, 2013. (Série desenvolvimento rural sustentável, 19).

BONNAL, P; KATO, K. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro. In: DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. **Políticas públicas**,

atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil. Brasília: IICA, 2011. p. 61-88. (Série desenvolvimento rural sustentável, 14).

BOURDIEU, P. **O poder simbólico.** 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

BRANDÃO, A. C. Descentralização enquanto modo de ordenamento espacial do poder e de reescalonamento territorial do Estado: trajetória e desafios para o Brasil. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Gestão territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais.** Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. **Assentamentos.** Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/assentamento>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

_____. **Territórios rurais.** Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/sdt/territoriosrurais>>. Acesso em: 2 dez. 2013.

_____. **Plano territorial desenvolvimento rural sustentável desenvolvimento: território rural do Bico do Papagaio – Tocantins.** Brasília, 2006.

_____. **Avaliação de desenvolvimento territorial em quatro territórios rurais.** Produto 6, Relatório final. Brasil. Brasília: MDA, 2007.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Atlas territórios rurais.** Brasília: MDA, 2004.

_____. **Marco referencial de apoio ao desenvolvimento de territórios rurais.** Brasília: SDT/MDA, 2005.

_____. **Sistema de gestão estratégica: avaliação de projetos de investimentos.** Brasília: MDA, 2011a.

_____. **Índice de Desenvolvimento Sustentável – IDS.** Brasília, mar. 2011b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Territórios rurais.** Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/sdt/territoriosrurais>>. Acesso em: 13 dez. 2013.

_____. **Avaliação da efetividade do programa desenvolvimento sustentável de território rural do Bico do Papagaio – TO.** Brasília, 2013. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/download/ra/ra022.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2013

CAPPELLE, M. C. A. *et al.* Relações de poder segundo Bourdieu e Foucault: uma proposta. Para análise das Organizações. **Rurais & Agroindustriais**, Lavras, v. 7, n. 3, 2005. p. 356-369.

CAVALCANTI, J. S. B. Resignificação dos territórios em um contexto de globalização. In: _____; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A. **Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política pública de desenvolvimento territorial no Brasil.** Recife: UFPE, 2014. p.125 -152.

_____. *et al.* Dinâmicas Sociais no Território Sertão do São Francisco Pernambuco. In: _____; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A. **Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política pública de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife: UFPE, 2014. p.153 -236.

CARNEIRO, M. M. da S. **Assistência social e desenvolvimento humano: sob as considerações da vulnerabilidade socioeconômica, civil e territorial**. 2014. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Federal de Tocantins, Palmas, 2014.

CARNEIRO, R. Planejamento na esfera pública: fundamentos teóricos, possibilidades e limites operacionais. In: CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, B. L. D. (Org.) **Gestão Social: o que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. v. 2, p. 47-68.

COELHO NETO, A. S. A política de desenvolvimento territorial rural no Brasil e a banalização do conceito de território. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v.1, n. 2, p. 107-124, primavera 2013.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA - CEPAL; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA – FAO; INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA - IICA. **Perspectivas da agricultura e do desenvolvimento rural nas Américas 2014: uma visão para a América Latina e Caribe**. [S.l.], 2013. Disponível em: <www.fao.org.br/afcpsaALC.asp>. Acesso em: 29 dez. 2013.

COREZOLA, F.; OLIVEIRA, C. D.; ALMEIDA, M. G. Desafios da governança territorial nos territórios incorporados ao Programa Territórios da Cidadania. **Revista Raízes**, Campina Grande, v. 28, p. 87-96, 2010.

CORRÊA, V. P. Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva. **Boletim regional, urbano e ambiental**, Ipea, Brasília, n 3, 2009.

CUNHA, E. P.; CUNHA, E. S. M. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, A. *et al.* (Org.). **Políticas públicas**. Belo Horizonte: UFMG; Proex, 2002.

DALLABRIDA, V. R. **Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança**. Brasília: IPEA, CODE, 2011.

_____; BECKER, D. F. Governança Territorial um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, ano 1, n. 2, p. 73-97, jul./dez. 2003.

DELGADO, N. G. Sociedade civil, estado e protagonismo institucional no desenvolvimento territorial: avanços e obstáculos no caso do território rural da Borborema/PB. **Raízes**, Campina Grande, v. 28-29, n. 1-2, p. 41–51, jan. 2009/jun. 2010.

_____. BONNAL, P. LEITE, S. P. **Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais**. Rio de Janeiro: IICA-OPPA/CPDA/UFRRJ, 2007. Relatório de pesquisa.

_____; LEITE, S. P. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. **Revista Dados**, [S.l.], v. 54, n. 1, 2011.

DEWEY, J. **Le public et sesprolèmes**. Paris: Farrago; LéoScheer, 2003.

DINIZ, C. C. A busca de um projeto de nação: o papel do território e das políticas regional e urbana. **Economia Selecta**, Brasília, v. 7, n. 4, p. 1–18, dez. 2006.

_____. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. **Nova Economia**. Belo Horizonte, v. 19, n. 2, p. 227-249, maio/ago. 2009.

DUARTE, T. **A possibilidade da investigação a 3**: reflexões sobre triangulação metodológica. Lisboa, 2009. (CIES e-WorkingPaper, 60).

DUPAS, G. **O mito do progresso**. São Paulo: UNESP, 2006.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – EMBRAPA. Grupo de Inteligência Territorial Estratégica – GITE. **Projeto especial Matopiba**. Campinas, 2015. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/gite/projetos/matopiba/matopiba.html>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

ESCHER, F. **Os assaltos do moinho satânico nos campos e os contramovimentos da agricultura familiar**: atores sociais, instituições e desenvolvimento rural no Sudoeste do Paraná. 2011. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**: do agrário ao territorial. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

_____. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: Iglu; FAPESP, 2007.

_____. A abordagem territorial do desenvolvimento rural: mudança institucional ou “inovação por adição”? **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 28, n. 68, 2010.

_____. Uma década de experimentações e o futuro das políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2015. p. 261-280.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. [S.n.e.], 2001.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FLORES, M. **A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento**: uma visão do estado da arte. São Paulo: RIMISP, 2006.

FRÖHLICH, E. R.; FRÖHLICH, C. Metodologia de pesquisa em estudos rurais: investigando a partir de estudo de caso. In: CONTERATO, M. A.; RADOMSKY, G. F. W.; SCHNEIDER,

S. (Org.). **Pesquisa em desenvolvimento rural**: aportes teóricos e proposições metodológicas. v. 1. Porto Alegre: UFRGS, 2014.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

_____. **Naissance de labiopolitique**. Coursau Collège de France 1977-1978. Paris: Seuil-Gallimard, 2004.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1959.

_____. Intra-country discontinuities: towards a theory of spatial structures. **Social Science Information**, London, v. 6, p. 7-14, 1967.

GARCIA, A. B. **Desarrollo rural**: concepto, institucionalidad y politicas em el 2001. Santiago de Chile: IICA, 2002.

GAROFOLI, G. **Economia del territorio, trasformazioni economiche e sviluppo regionale**. Milano: Etaslibri, 1992.

GERALDI, J. Análise conceitual da política de territórios rurais: o desenvolvimento territorial rural no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 39, jul./dez. 2012.

GIL, A. C. **Estudos de caso**: fundamentação científica, subsídios para coleta e análise de dados, como redigir o relatório. São Paulo: Atlas, 2009.

GRAZIANO DA SILVA, J. O novo rural brasileiro. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 1, n. 7, p. 43-81, 1997.

_____. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. 2. ed. Campinas: Instituto de Economia (IE)/Unicamp, 1998.

_____. **Tecnologia e agricultura familiar**. v. 1. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

GRISA, C. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, [S.l.], v. 4, n. 1, jun. 2010.

_____. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**: produção e institucionalização das ideias. 2012. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2012.

GUEDES, B.; BASTOS, R. **O sal da Terra**. [1981]. Disponível em: <<https://www.vagalume.com.br/beto-guedes/o-sal-da-terra.html>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

HABERMAS, J. **Theorie de l'agircommunicationnel**. Paris: Fayard, 1987.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

_____; LIMONAD, E. O território em tempos de globalização. **etc, espaço tempo e crítica, Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas e outras coisas**, [S.l.], v. 1, n. 2(4), 15 ago. 2007. Disponível em: <http://www.uff.br/etc/UPLOADS/etc%202007_2_4.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2016.

HARVEY, D. **A produção do espaço capitalista**. São Paulo: Annablume, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Bases cartográficas**. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://mapas.ibge.gov.br/bases-e-referenciais/bases-cartograficas.html>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

KAGEYAMA, Â. Desenvolvimento rural: conceito e medida. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 21, n. 3, p. 379-408, set./dez. 2004.

_____. **Desenvolvimento rural: conceitos e aplicações ao caso brasileiro**. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

KARAM, R. A. S. **A economia política do desenvolvimento territorial: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira**. 2012. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

LAMARCHE, H. (Coord.). **A agricultura familiar: comparação internacional**. Vol. I: uma realidade multiforme. Campinas: Editora da Unicamp, 1993.

LEITE, S. P.; CAZELLA, A. A.; ZIMMERMANN, S. A. A gestão do Programa Territórios da Cidadania no Brasil: análise das ações e políticas implementadas. **Perspectivas Rurales**, [S.l.], v. 11, n. 22, 2013.

LOPES, E. S. A.; COSTA, J. E. **Contradições, avanços e desafios na formação dos territórios rurais do Alto Sertão Sergipano e Agreste do Alagoas**. Aracaju: UFS, 2006. Relatório de pesquisa.

MACHADO, D. D. G. **Desenvolvimento e território: uma análise das políticas públicas de abordagem territorial no Governo Lula (2003-2010)**. 2011. Dissertação (Mestrado em Agronegócio) - Programa de Pós-Graduação em Agronegócio, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

MALUF, R. Programas de desenvolvimento rural sustentável e a agricultura familiar no Brasil: enfoques, atores e escalas. **Raízes**, Campina Grande, v. 28-29, n. 1-2, p. 19-26, jan. 2009/jun. 2010.

_____. Elementos para uma agenda pública de enfrentamento da pobreza e inclusão socioprodutiva no meio rural da ótica do desenvolvimento territorial sustentável. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil**. Brasília: IICA, 2013. p. 57-88. (Série desenvolvimento rural sustentável, 19).

_____; MATTEI, L. Elementos para construção de uma agenda de políticas públicas para o enfrentamento da pobreza rural. In: MALUF, R. S. *et al.* **Pobreza Rural: concepções para a construção de uma agenda de políticas públicas**. [S.n.e], 2011. p. 15-26.

MARTÍNEZ, F. Repensando el desarrollo rural en la dimensión del territorio: una reflexión sobre los límites del PROLOCAL en el caso ecuatoriano. **Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe**, Amsterdam, n. 87, p. 27-45, Oct. 2009.

MARTINS, J. de S. O futuro da sociologia rural e sua contribuição para a qualidade de vida rural. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 15, p. 5-12, 2000.

MATEI, A. P. **Os processos de inovação e as interações nas agroindústrias familiares em regiões do Brasil e da Itália**. 2015. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

MIGUEL, L. A. *et al.* Metodologia de pesquisa em estudos rurais. In: CONTERATO, M. A.; RADOMSKY, G. F.W.; SCHENEIDER, S.(Org.). **Pesquisa em desenvolvimento rural: aportes teóricos e proposições metodológicas**. Porto Alegre: UFRGS, 2014. p. 35-56.

MONTENEGRO GÓMEZ, J. R. **Desenvolvimento em (des)construção**. Narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural. 2006. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006.

_____; FAVARO, J. L. Uma leitura crítica do desenvolvimento territorial rural realmente existente: entre as condições de possibilidade e a implantação. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 122, p. 39-69, jan./jun. 2012.

MULLER, P. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. **Revue Française de Science Politique**, Paris, v. 50, n. 2, p. 189-208, 2000.

_____. **Politiques publiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 2003.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43. p. 83-100, set./dez. 2001.

NERUDA, P. Frases. **Pensador**, [S.l.], 2016. Disponível em: <<http://pensador.uol.com.br/frase/NzEwODIx/>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

NIEDERLE, P. A. Política local e a trama das relações de poder no desenvolvimento territorial. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A. (Org.). **Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política pública de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife: UFPE, 2014.

_____. *et al.* Dinâmicas sociais no Território Paraná Centro-PR. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A. (Org.). **Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política pública de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife: UFPE, 2014.

_____; GRISA, C. Ideias e valores a análise da ação pública a partir das interfaces entre abordagem cognitiva e a economia das convenções. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 12, n. 23, jan./abr. 2013.

OLIVEIRA, A. A. **Critérios de avaliação de qualidade e a consolidação de assentamentos de reforma agrária no Brasil: a experiência do "Programa de Consolidação e Emancipação (auto-suficiência) de assentamentos resultantes de reforma agrária – PAC"**. 2010. Tese

(Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

OLIVEIRA, C. D. **Dinâmicas territoriais e organizacionais na Zona Sul do Rio Grande do Sul**: um estudo do processo de gestão social do desenvolvimento territorial. 2015. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

OLIVEIRA, H. **Discurso de abertura**: Semana Internacional de Desenvolvimento Territorial e X Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial. Salvador, 2015.

OLIVEIRA, L. C.; PEREIRA J. R.; FERREIRA, P. A. Análise estruturacionista de políticas públicas: a dualidade da política pública. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 17 n. 1, p. 27-36, jan./jun. 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA-FAO. **Una propuesta para el desarrollo rural**: Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN). Grupo de Trabajo SDA. [S.l.], 2004.

PERAFÁN, M. E. **O território do desenvolvimento e o desenvolvimento dos territórios**: um novo rosto do desenvolvimento no Brasil e na Colômbia. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

PERICO, R. E. **Identidade e território no Brasil**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2009.

PETERS, B. G. **American public policy**. Chatham: Chatham House, 1986.

PLOEG, J. D. van der. **Camponeses e impérios alimentares**: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 2011.

RAMBO, A. G. Análise escalar: aprendendo práticas e processos rurais de desenvolvimento. In: CONTERATO, M.; RADOMSKY, G. F. W.; SCHINEIDER, S. (Org.). **Pesquisa em desenvolvimento rural**: aportes teóricos e proposições metodológicas. Porto Alegre: UFRGS, 2014.

_____. **Análise escalar das dinâmicas territoriais de desenvolvimento e as contribuições da nova sociologia econômica e nova economia institucional**: um estudo de experiências no noroeste gaúcho. 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

_____. *et al.* Apreendendo dinâmicas territoriais de desenvolvimento por meio da análise escalar: um estudo do Proinf e das Emendas Parlamentares no Território Rural Zona Sul do Rio Grande do Sul. **ACTA Geográfica**, Boa Vista, ed. esp. Geografia Agrária, p. 103-132, 2013.

_____; FILIPPI, E. E. A abordagem territorial e escalar nos estudos sobre o desenvolvimento rural: uma proposta teórico-metodológica. **Ambiência**, Guarapuava, v. 8, p. 699-719, 2012.

RATZEL, F. Geografia do homem (AntropoGeografia). In: MORAES, A. C. **Ratzel**. São Paulo: Ática, 1990. p. 32-107.

RAY, C. A mode of production for fragile rural economies: the territorial accumulation of forms of capital. **Journal of Rural Studies**, London, n. 18, p. 225-231, 2002.

RAYNAUT, C. A gênese da abordagem territorial e participativa do desenvolvimento rural: raízes conceituais e experiências internacionais. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A. (Org.). **Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política pública de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife: UFPE, 2014.

_____; FERREIRA, A D. D. Construindo uma metodologia para avaliação do Programa Territórios da Cidadania. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A. (Org.). **Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política pública de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife: UFPE, 2014.

REIS, M. C. dos. **Desenvolvimento local e espaços sociais ampliados**. 2006. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2006.

ROCHA, A. G. P. **Políticas públicas e participação: os atores sociais na política de desenvolvimento territorial do estado da Bahia**. 2010. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

ROCHA, M. R. T. **A rede sociotécnica do babaçu no Bico do Papagaio (TO): dinâmicas da relação sociedade-natureza e estratégias de reprodução social agroextrativista**. 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

RODRIGUES, W. **Avaliação da efetividade do Programa Desenvolvimento Sustentável do Território Rural do Bico do Papagaio –TO**. Palmas: PDR/UFT, SDT/MDA/CNPq, 2010 Projeto de pesquisa.

_____. *et al.* gestão social e capacidades institucionais no território rural Bico do Papagaio – Tocantins. **Cadernos Gestão Social**, Salvador, v. 5, n. 1, p. 31-45, jan./jun. 2014. Disponível em: <www.cgs.ufba.br>. Acesso em: 15 jan. 2015.

SABOURIN, E. P. Evolução da política federal de desenvolvimento territorial no Brasil. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 18, n. 1, p. 123-143, jan./jun. 2015.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SACK, R. **Human territoriality: its theory and history**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

_____. Por uma abordagem territorial. In: SAQUET, M. A.; SPÓSITO, E. S. (Org.). **Territórios e territorialidades: teorias processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular; UNESP, 2009.

SANTOS, I. **Depoimento** [Abr. 2015] Entrevistadora: Keile A. Beraldo. Palmas, 2015.

SANTOS, M. **Por uma geografia nova**. São Paulo: Hucitec; Edusp, 1978.

_____. **Espaço e sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1979.

_____. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

_____. **Território globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **A natureza do espaço: técnica e tempo. Razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. O dinheiro e o território. In.: SANTOS, M.; BECKER, B.(Org.). **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Laparina, 2007.

SCHNEIDER, S. **Tendências e temas dos estudos sobre desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

_____. Ciências sociais, ruralidade e territórios: em busca de novas referências para pensar o desenvolvimento. **Campo-Território: Revista de Geografia Agrária**, [S.l.], v. 4, n. 7, p. 24-62, fev. 2009.

_____. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 3 (119), p. 511-531, jul./set. 2010.

_____; MATTEI, L.; CAZELLA, A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar 1995-2003. In: SCHNEIDER, S; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Orgs). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. 2. ed. Porto Alegre: 2009. p. 21-50.

SCHNEIDER, S.; TARTARUGA, I. G. P. **Do território geográfico à abordagem territorial do desenvolvimento rural**. Trabalho apresentado no evento Jornadas de Intercambio y Discusión: El Desarrollo Rural en su Perspectiva Institucional y Territorial. Flacso, Argentina, Universidad de Buenos Aires/Conicet, 23-24 jun. 2005.

_____. Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G.; LATTUADA, M. (Org.). **Desarrollo rural, organizaciones, instituciones y territorio**. Buenos Aires: Ciccus, 2006. p. 71-102.

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. **Desarrollo territorial rural**. Santiago: RIMISP, 2003. Documento trabajo.

SCOTT, A. J.; STORPER, M. Regions, globalization, development. **Regional Studies**, [S.l.], v. 3, n. 6-7, p. 579-593, 2003.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEPÚLVEDA, S. **Desenvolvimento sustentável microrregional: métodos para planejamento local**. Brasília: IICA, 2005.

_____. **Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible de territorios: biograma** 2008. San José: IICA, 2008.

SILVA, M. **Análise política do território: poder e desenvolvimento no Centro-Sul do Paraná**. Guarapuava: UNICENTRO, 2007.

SMITH, A. **A riqueza das nações: volume I**. São Paulo: Nova Cultural, 1988. p. 17-54. (Coleção "Os Economistas"). Disponível em: <http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/69198/mod_resource/content/3/CHY20Apdf>. Acesso em: 25 fev. 2015.

SOARES, Z. A. B. **Agricultura familiar, movimentos sociais e desenvolvimento rural na região do Bico do Papagaio Tocantins: um estudo sobre as relações entre sociedade civil e desenvolvimento**. 2009. Dissertação (Mestrado em Agricultura, Desenvolvimento e Sociedade) - Pós-Graduação em Agricultura, Desenvolvimento e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2009.

SOUZA, C. Políticas públicas. Uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, M. J. L. O território sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Org.). **Conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 77-116.

_____. "Território" da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (Org.). **Territórios e territorialidades**. [S.n.e.], 2009. p. 57-72.

SPOSITO, E. S. **Redes e cidades**. v. 1. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

STEINBERGER, M. (Org.). **Território ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: 15 e LGE Editora, 2006.

THOMAS, A. Development as a practice in a liberal capitalista world. **Journal of International Development**, Chichester, n. 12, p. 773-787, 2000.

TECCHIO, A. **Políticas públicas de desenvolvimento territorial e superação da pobreza no meio rural brasileiro: estudo de caso no território Meio Oeste Contestado (SC)**. 2012. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) - Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

UNISINOS. Instituto Humanitas. **Padre Josimo Tavares: 27 anos de martírio**. São Leopoldo, 2013. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/519890-padre-josimo-tavares-27-anos-de-martirio>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS – UFT. **Relatório do Projeto CAI** : avaliação da efetividade do Programa Desenvolvimento Sustentável de Território Rural do Bico do Papagaio – TO. Palmas, nov. 2011. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/download/ra/ra022.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2013.

VEIGA, J. E. **O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica**. São Paulo: Edusp; Hucitec, 1991.

_____. **Desenvolvimento territorial do Brasil: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico**. Trabalho apresentado no XIX Encontro Nacional de Economia, Salvador, dez. 2001.

_____. A face territorial do desenvolvimento. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, [S.l.], v. 3, n. 5, set. 2002.

_____. Como pode ser entendida a sustentabilidade. In: _____. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. p. 109-172.

_____. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

WANDERLEY, M. de N. B. Gênese da abordagem territorial no Brasil. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A. (Org.). **Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política pública de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife: UFPE, 2014. p. 79-102.

WAQUIL, P. D. *et al.* **Avaliação de desenvolvimento territorial em quatro territórios rurais**. Brasília: SDT/MDA, fev. 2007. Relatório final.

_____. Avaliação de desenvolvimento territorial em quatro territórios rurais no Brasil. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 1, p. 104-127, jan./abr. 2010.

WOODS, M. Engaging the global countryside: globalization, hybridity and the reconstitution of rural place. **Progress in Human Geography**, London, v. 4, n. 31, p. 485-507, 2007.

APÊNDICE A – PESQUISA DE CAMPO

Foto: Entrevista com a Coordenadora do Colegiado do TBP-TO



Fonte: Arquivos do Projeto CAI (2013).

Foto: EFA Esperantina em março de 2015



Fonte: Arquivos da autora (2015).

**APÊNDICE B - ROTEIRO USADO PARA ENTREVISTA COM OBJETIVO DE
OBSERVAR A RELAÇÃO ENTRE O PODER PÚBLICO E SOCIEDADE CIVIL E
COMO ISSO SE REFLETE NOS PROJETOS PROINFS**

- 1 representante do MDA
- beneficiários em cada projeto (associações)
- representantes do Poder Público (1 prefeitura e 1 poder legislativo)
- 1 representante do Colegiado

Nome entrevistador: _____

Município do respondente: _____

Nome do respondente: _____

Cargo ou função e entidade que o entrevistado representa _____

1. Você conhece a política territorial? Já ouviu falar sobre o PRONAT e PTC?
2. Sabe o que é a Política Territorial? Como funciona? Que tipo de ações desenvolve?
() Sim () Não
3. – Poderia avaliar a Política Pública Territorial. Uma nota de 0 a 10.
4. Com a implantação do Território, houve disputa por poder (representação)? houve transformações nas relações políticas? Essas transformações trouxeram mais conforto ou desconforto? De 0 a 10.
5. Você acha que a Política Territorial trouxe algum benefício (vantagem)? Para quem? Poderia elencar?. (Práticas patrimonialistas)
() Sim () Não de 0 10
6. Poderia explicar como funciona o Colegiado?
() Sim () Não de 0 10
7. Você acha que o Colegiado é importante para o exercício democrático no território? 0 a 10
8. Existe algum tipo de problema (conflitos, gestão, demonstração de poder) dentro do Colegiado? 0 a 10

9. Como se dá a escolha dos projetos no território? Qual a lógica (racionalidade)? (Casa de Farinha em S. Sebastião e Praia Norte e Escola Agrícola em Esperantina) houve disputa pelos recursos?
10. Como você avalia os projetos como foram planejados? Nota de 0 a 10
 - Planejamento –
 - Execução –
 - Gestão-
 - Estrutura Participativa –
 - Resultados -
11. O fato do recurso do projeto ir para a prefeitura, inibe ou facilita? 0 a 10
12. Por que os projetos não deram certo?
13. Como você avalia o papel da prefeitura dentro do território? o poder público participa?
Nota de 0 a 10
14. Avalie a atuação do Colegiado Territorial. Ele representa a vontade da maioria? Nota de 0 a 10.
15. Como você avalia a participação das associações (sociedade civil) dentro do Colegiado Territorial? Nota de 0 a 10.
16. Algum membro do Colegiado, representante da sociedade civil, já se candidatou a algum cargo eletivo? Foi eleito?
17. Como avalia o papel do MDA no território? Nota de 0 a 10.
18. Você acha que a cultura política, com suas relações patrimonialistas de poder e governança, podem interferir no desenvolvimento local? Nota de 0 a 10
19. Há diálogo entre os atores, sociedade civil e poder público? Como avalia? de 0 a 10
() Sim () Não

1. Agricultura familiar (SIM para TODOS os itens <i>viii</i> a <i>xii</i>)	2. Produção não familiar	
---	--------------------------	--

xiv) O que você produz no estabelecimento é... (anote no quadrado o código da resposta)

1. Somente para consumo	2. Somente para vender	3. Para consumo e para vender	
-------------------------	------------------------	-------------------------------	--

NÃO LER – Primeira Instância: Fatores, recursos ou acessos que condicionam o desenvolvimento (intitamentos)

1.1) Na sua opinião, em relação à quantidade de pessoas de sua família que está trabalhando* a situação está... (anote o código da resposta no quadrado)

5. Ótima	4. Boa	3. Regular	2. Ruim	1. Péssima	
----------	--------	------------	---------	------------	--

* no estabelecimento ou fora

1.2) Em relação às características* da mão de obra da família que está trabalhando**, acha que a situação está... (anote o código da resposta no quadrado)

5. Ótima	4. Boa	3. Regular	2. Ruim	1. Péssima	
----------	--------	------------	---------	------------	--

* idade, escolaridade, capacidade etc.

** no estabelecimento ou fora do estabelecimento

2) Como está a situação da área* utilizada para a sua produção**? (anote o código da resposta no quadrado)

5. Ótima	4. Boa	3. Regular	2. Ruim	1. Péssima	
----------	--------	------------	---------	------------	--

* área – terra, lago, mangue, floresta, rio etc.

** tamanho e a possibilidade de aproveitamento da área

(Leia as opções e anote o código da resposta nos respectivos quadrados)

3.a) Todos os membros da família maiores de 15 anos são alfabetizados?	1. Sim	0. Não	
3.b) Todos os adultos completaram o ensino fundamental (1º Grau)?	1. Sim	0. Não	
3.c) Todas as crianças e adolescentes em idade escolar estão matriculados e frequentam regularmente a escola?	1. Sim	0. Não	9. NSA*

*NSA = Não Se Aplica se não há crianças e adolescentes em idade escolar na família

3) Sobre a escolaridade* dos membros da família, você acha que a situação está... (anote o código da resposta no quadrado)

5. Ótima	4. Boa	3. Regular	2. Ruim	1. Péssima	
----------	--------	------------	---------	------------	--

* grau de escolaridade; o quanto os membros da família estudaram; se os que estudam frequentam normalmente a escola.

A casa da família tem... (leia cada item e anote o código da resposta nos respectivos quadrados)

4.a) Energia elétrica?	1. Sim	0. Não	
4.b) Água dentro ou próxima de casa?	1. Sim	0. Não	
4.c) Banheiros dentro de casa?	1. Sim	0. Não	
4.d) Fogão a gás?	1. Sim	0. Não	
4.e) Geladeira?	1. Sim	0. Não	
4.f) Telefone?	1. Sim	0. Não	
4.g) Computador?	1. Sim	0. Não	

4) O que você acha das condições de moradia da família? (anote o código da resposta no quadrado)

5. Ótimas	4. Boas	3. Regulares	2. Ruins	1. Péssimas	
-----------	---------	--------------	----------	-------------	--

5.a) Você vende seus produtos para cooperativas ou por meio de associações? (anote o código da resposta no quadrado. NSA = Não Se Aplica – família não produz para vender ou produz apenas para o próprio consumo)

3. Sempre	2. Às vezes	1. Nunca	9. NSA	
-----------	-------------	----------	--------	--

(Leia cada item e anote o código da resposta no respectivo quadrado. NSA = Não Se Aplica: família não produz para vender, produz apenas consumo próprio, não vende ou não compra insumos)

5.b) Como avalia a atuação de intermediários/atravessadores?	1. Mais para bom	0. Mais para ruim	9.NSA	
5.c) Como avalia as condições* para ir até os mercados? (*distância, facilidades de deslocamento etc.)	1. Mais para bom	0. Mais para ruim	9.NSA	
5.d) Como avalia as condições para a compra de insumos? (sementes, adubo, medicamentos, rações, equipamentos etc.)	1. Mais para bom	0. Mais para ruim	9.NSA	
5.e) Como avalia a venda de produtos?	1. Mais para bom	0. Mais para ruim	9.NSA	

5) Na sua opinião, as condições de acesso aos mercados são... (anote o código da resposta no quadrado)

5. Ótimas	4. Boas	3. Regulares	2. Ruins	1. Péssimas	
-----------	---------	--------------	----------	-------------	--

6.a) A família participa ou já participou de algum programa do Governo*? (anote o código da resposta no quadrado)

1. Sim	0. Não	(não ler) 9. Não Sabe	
--------	--------	-----------------------	--

*por exemplo, PRONAF, Bolsa-Família e outros federais, estaduais ou municipais

6) Sobre os programas do Governo, você acha que as condições para conseguir participar são... (anote o código da resposta no quadrado. Não leia a opção Não Sabe)

5. Muito simples	4. Simples	3. Mais ou menos	2. Complicadas	1. Muito complicadas	(não ler) 9. Não Sabe	
------------------	------------	------------------	----------------	----------------------	-----------------------	--

7.1) Sobre as condições para ter crédito/financiamento* para a sua produção, acha que são...** (anote o código da resposta no quadrado. Não leia a opção Não Sabe)

5. Muito simples	4. Simples	3. Mais ou menos	2. Complicadas	1. Muito complicadas	
------------------	------------	------------------	----------------	----------------------	--

* formal ou informal

** mesmo que não use linhas de crédito

7.2) As condições para receber assistência técnica para a sua produção são...* (anote o código da resposta no quadrado)

5. Muito simples	4. Simples	3. Mais ou menos	2. Complicadas	1. Muito complicadas	
------------------	------------	------------------	----------------	----------------------	--

* mesmo que não use ou não necessite de assistência técnica

8) Como avalia a atuação de instituições e organizações* em sua localidade? (anote o código da resposta no quadrado)

5. Ótima	4. Boa	3. Regular	2. Ruim	1. Péssimas	
----------	--------	------------	---------	-------------	--

* cooperativas, associações, sindicatos, grupos de troca de experiências, movimentos sociais

NÃO LER – Segunda Instância: Características do desenvolvimento (elementos de conversão)

9) O que você acha da situação de renda* de sua família? (anote o código da resposta no quadrado)

5. Ótima	4. Boa	3. Regular	2. Ruim	1. Péssima	
----------	--------	------------	---------	------------	--

* quantidade de dinheiro que sobra para a família

10) Como está o resultado da produção levando em conta a quantidade de trabalho utilizada*? (anote o código da resposta no quadrado)

5. Ótimo	4. Bom	3. Regular	2. Ruim	1. Péssimo	
----------	--------	------------	---------	------------	--

* produtividade do trabalho: capacidade de produzir, quantidade e qualidade

11) Como está o resultado da produção levando em conta a área* utilizada? (anote o código da resposta no quadrado)

5. Ótimo	4. Bom	3. Regular	2. Ruim	1. Péssimo	
----------	--------	------------	---------	------------	--

* área – terra, lago, mangue, floresta, rio etc. Produtividade da área: quantidade produzida por área

12) Você acha que sua produção é... (anote o código da resposta no quadrado)

5. Muito variada	4. Variada	3. Mais ou menos variada	2. Pouco variada	1. Nada variada	
------------------	------------	--------------------------	------------------	-----------------	--

A renda ou os ganhos em dinheiro de sua família vêm de... (leia as opções e anote as respostas)

13.a) Produção agrícola / pecuária / pesqueira / extrativista <u>própria</u>	1. Sim	0. Não	
13.b) Trabalho agrícola para terceiros (safrista, temporário etc.)	1. Sim	0. Não	
13.c) Trabalho não agrícola (serviço, comércio ou indústria)	1. Sim	0. Não	
13.d) Artesanato / manufatura	1. Sim	0. Não	
13.e) Turismo rural / ambiental / ecológico / aventura	1. Sim	0. Não	
13.f) Processamento ou beneficiamento de produtos	1. Sim	0. Não	
13.g) Aposentadoria ou pensão	1. Sim	0. Não	
13.h) Programas de transferência de renda (Bolsa Família etc.)	1. Sim	0. Não	
13.i) Arrendamento de áreas	1. Sim	0. Não	
13.j) Remessas de familiares, amigos etc. (doações)	1. Sim	0. Não	
13.l) Outras fontes de renda	1. Sim	0. Não	

13) As fontes de renda ou de ganhos em dinheiro em sua família são... (anote o código da resposta no quadrado)

5. Muito variadas	4. Variadas	3. Mais ou menos variadas	2. Pouco variadas	1. Nada variadas	
-------------------	-------------	---------------------------	-------------------	------------------	--

14) A conservação da(s) fonte(s) de água que abastece(m) seu estabelecimento está(ão)... (anote o código da resposta no quadrado)

5. Ótima	4. Boa	3. Regular	2. Ruim	1. Péssima	
----------	--------	------------	---------	------------	--

15) A conservação da área de produção (solo, água etc.)* no estabelecimento está... (anote o código da resposta no quadrado)

5. Ótima	4. Boa	3. Regular	2. Ruim	1. Péssima	
----------	--------	------------	---------	------------	--

* controle de erosão, cultivo em contornos, cobertura verde, correção do teor de matéria orgânica, da acidez e dos níveis de nutrientes / manejo de dejetos e poluição da água

16) A preservação da vegetação nativa* em seu estabelecimento está... (anote o código da resposta no quadrado)

5. Ótima	4. Boa	3. Regular	2. Ruim	1. Péssima	
----------	--------	------------	---------	------------	--

* nativa: vegetação natural, excluindo a plantada; preservação: manutenção de áreas de preservação permanente, áreas de reserva florestal etc.

NÃO LER – Terceira Instância: Efeitos do desenvolvimento, nas suas múltiplas dimensões (capacitações e funcionamentos)

17) As condições de alimentação e nutrição* de sua família estão... (anote o código da resposta no quadrado)

5. Ótimas	4. Boas	3. Regulares	2. Ruins	1. Péssimas	
-----------	---------	--------------	----------	-------------	--

* quantidade e qualidade da alimentação

18) As condições de saúde de sua família estão... (anote o código da resposta no quadrado)

5. Ótimas	4. Boas	3. Regulares	2. Ruins	1. Péssimas	
-----------	---------	--------------	----------	-------------	--

19) Os membros da família tiveram de sair do domicílio/estabelecimento para trabalhar fora? (anote o código da resposta no quadrado)

5. Nenhum membro	4. Poucos	3. Boa parte	2. Quase todos	1. Todos	
------------------	-----------	--------------	----------------	----------	--

20) Você acha que a situação econômica* de sua família nos últimos cinco anos... (anote o código da resposta no quadrado)

5. Melhorou muito	4. Melhorou	3. Não mudou	2. Piorou	1. Piorou muito	
-------------------	-------------	--------------	-----------	-----------------	--

* condições financeiras, de dinheiro

21) Você acha que a situação ambiental* do domicílio/estabelecimento nos últimos cinco anos... (anote o código da resposta no quadrado)

5. Melhorou muito	4. Melhorou	3. Não mudou	2. Piorou	1. Piorou muito	
-------------------	-------------	--------------	-----------	-----------------	--

* preservação das fontes de água, do solo, da vegetação, destino do lixo etc.

22) A participação de sua família em organizações comunitárias* está... (anote o código da resposta no quadrado)

5. Ótima	4. Boa	3. Regular	2. Ruim	1. Péssima	
----------	--------	------------	---------	------------	--

* LER: participa, por exemplo, de cooperativas, associações, igrejas, clubes, grupos etc.

23) A participação política* de sua família está... (anote o código da resposta no quadrado)

5. Ótima	4. Boa	3. Regular	2. Ruim	1. Péssima	
----------	--------	------------	---------	------------	--

* LER: participa, por exemplo, de eleições, conselhos, sindicatos, assembleias, reuniões etc.

24) A participação de sua família em atividades culturais* na localidade está... (anote o código da resposta no quadrado)

5. Ótima	4. Boa	3. Regular	2. Ruim	1. Péssima	
----------	--------	------------	---------	------------	--

* LER: participa, por exemplo, de grupos de danças ou de cantos, preservação de tradições etc.

MUITO OBRIGADO(A)!

Horário de término: _____

ANEXO B – QUESTIONÁRIO PARA MONITORAMENTO DOS PROJETOS**Identificação**

Q6_P1: Entrevistador

Informe o nome do entrevistador

Q6_P2: Data de aplicação do questionário

Informe a data

Q6_P3: UF

Informe a UF de localização do projeto

Q6_P4: Município

Informe o município de localização do projeto

Q6_P5: Território

Informe o território de localização do projeto

Q6_P6: Código de Operação

Número do Contrato na Caixa - Digite os números conforme mostrado no exemplo. Ex: 0123456-99 = 123456

Q6_P7: Situação do Projeto

Informe a Situação do Projeto

- () Concluído Parcialmente -> Ir para Q6_P9
- () Concluído e Funcionando -> Ir para Q6_P13
- () Concluído e Funcionando Parcialmente -> Ir para Q6_P14
- () Concluído e NÃO funcionando -> Ir para Q6_P19
- () Em Execução -> Ir para Q6_P24
- () Contratado e NÃO Iniciado -> Ir para Q6_P31
- () Paralisado -> Ir para Q6_P35
- () Cancelado -> Ir para Q6_P39

Q6_P8: Comentário

Escreva suas considerações sobre o projeto

Q6_NUM1 null
 VISITA:
 null

Conc. Parcial

Q6_P9: Caso o projeto esteja concluído parcialmente, informe as ações necessárias para alcançar 100% de execução

Informe as ações

Q6_P10: Quais instâncias devem empreender essas ações?

Escolha todas as alternativas que se aplicam

- Coordenação Geral de Associativismo e Cooperativismo
- Coordenação Geral de Negócio e Comércio
- Coordenação Geral de Órgãos Colegiados
- Coordenação Geral de Planejamento Territorial
- Coordenação Geral de Desenvolvimento Humano
- Coordenação Geral de Projetos
- Assessoria Especial de Gestão Estratégica
- Articulação Regional
- Articulação Estadual
- Articulação de Dinamização Econômica
- Delegacia do MDA
- Colegiado Territorial

Outro

Q6_P11: Prazo (em dias) para chegar a 100% de execução do projeto

Informe

Q6_P12: Indique os resultados da parte do projeto que já foi concluída, se houver

Informe

Conc. e Func.

Q6_P13: Indique até três resultados gerados pelo projeto concluído e funcionando

Informe os resultados

Conc. e Func. Parcial

Q6_P14: Indique as causas que impediram o funcionamento total do projeto, que estão relacionadas à gestão

Escolha as alternativas que se aplicam

- Desinteresse dos beneficiários
- Falta de Organização dos Beneficiários
- Baixa participação do Colegiado
- Baixa articulação dentro do Colegiado
- Desconhecimento por parte do Colegiado
- Executor não fez o repasse da obra e/ou equipamentos

Outro

Q6_P15: Indique outras causas que impediram o funcionamento total do projeto

Escolha as alternativas que se aplicam

- Problemas sanitários
- Questões ambientais
- Falta de capital de giro
- Problemas na produção/matéria prima
- Problemas no escoamento da produção
- Dificuldade de comercialização e acesso a mercados
- Falta de assistência técnica
- Falta de mão de obra qualificada
- Falta de infraestrutura

Outro

Q6_P16: Indique as ações que poderão garantir o funcionamento do projeto

Informe as ações

Q6_P17: Quais instâncias devem empreender essas ações?

Escolha as alternativas que se aplicam

- Coordenação Geral de Associativismo e Cooperativismo
- Coordenação Geral de Negócio e Comércio
- Coordenação Geral de Órgãos Colegiados
- Coordenação Geral de Planejamento Territorial
- Coordenação Geral de Desenvolvimento Humano
- Coordenação Geral de Projetos
- Assessoria Especial de Gestão Estratégica
- Articulação Regional
- Articulação Estadual
- Articulação de Dinamização Econômica

- () Delegacia do MDA
 () Colegiado Territorial
 Outro
-

Q6_P18: Prazo (em dias) para ter o projeto funcionando 100%

Informe o prazo

Conc. e Não Func.

Q6_P19: Indique as causas que impediram o início do funcionamento do projeto, que estão relacionadas à gestão

Escolha as alternativas que se aplicam

- () Desinteresse dos beneficiários
 () Falta de Organização dos Beneficiários
 () Baixa participação do Colegiado
 () Baixa articulação ao interior do Colegiado
 () Desconhecimento por parte do Colegiado
 () Executor não fez o repasse da obra e/ou equipamentos

Outro

Q6_P20: Indique outras causas que impediram o início do funcionamento do projeto

Escolha as alternativas que se aplicam

- () Problemas sanitários
 () Problemas ambientais
 () Falta de capital de giro
 () Problemas na produção/matéria prima
 () Problemas no escoamento da produção
 () Dificuldade de comercialização e acesso a mercados
 () Falta de assistência técnica
 () Falta de mão de obra qualificada
 () Falta de infraestrutura

Outro

Q6_P21: Indique as ações que poderão garantir o funcionamento do projeto

Informe as ações

Q6_P22: Quais instâncias devem empreender essas ações?

Escolha as alternativas que se aplicam

- () Coordenação Geral de Associativismo e Cooperativismo
 () Coordenação Geral de Negócio e Comércio
 () Coordenação Geral de Órgãos Colegiados
 () Coordenação Geral de Planejamento Territorial
 () Coordenação Geral de Desenvolvimento Humano
 () Coordenação Geral de Projetos
 () Assessoria Especial de Gestão Estratégica

- Articulação Regional
- Articulação Estadual
- Articulação de Dinamização Econômica
- Delegacia do MDA
- Colegiado Territorial

Q6_P23: Prazo (em dias) para ter o projeto funcionando 100%

Informe o prazo

Execução

Q6_P24: Indique a porcentagem de execução do projeto

Escolha uma das opções

- 0 - 15%
- 16 - 30%
- 31 - 45%
- 46 - 60%
- 61 - 75%
- mais de 75%

Q6_P25: A execução do projeto se encontra:

Informe

- Adiantada -> Ir para Q6_P30
- Normal -> Ir para Q6_P30
- Atrasada

Q6_P26: Caso atrasado, indique as causas do atraso do projeto

Escolha as alternativas que se aplicam

- Trâmite da CEF
- Trâmite na SDT
- Pendência de documentação

Outro

Q6_P27: Indique as ações para resolver as causas do atraso do projeto

Informe as ações

Q6_P28: Caso atrasado, quais instâncias podem realizar essas ações?

Escolha as alternativas que se aplicam

- Coordenação Geral de Associativismo e Cooperativismo
- Coordenação Geral de Negócio e Comércio
- Coordenação Geral de Órgãos Colegiados
- Coordenação Geral de Planejamento Territorial
- Coordenação Geral de Desenvolvimento Humano
- Coordenação Geral de Projetos

- Assessoria Especial de Gestão Estratégica
- Articulação Regional
- Articulação Estadual
- Articulação de Dinamização Econômica
- Delegacia do MDA
- Colegiado Territorial

Outro

Q6_P29: Tempo estimado (em dias) do atraso na execução da obra

Informe o prazo

Q6_P30: Se a execução do projeto é normal ou está adiantada indique os resultados alcançados

Informe os resultados

Contratado e Não Iniciado

Q6_P31: Indique as causas pelas quais o projeto ainda não iniciou, apesar de já ter sido contratado

Escolha as alternativas que se aplicam

- Desembolso de recursos
- Contratação de especialistas (Caso projeto de custeio)
- Problemas de gestão da entidade executora
- Dificuldades para fazer a licitação

Outro

Q6_P32: Indique as soluções para que o projeto seja iniciado

Informe as soluções

Q6_P33: Quais instâncias devem empreender essas ações?

Escolha as alternativas que se aplicam

- Coordenação Geral de Associativismo e Cooperativismo
- Coordenação Geral de Negócio e Comércio
- Coordenação Geral de Órgãos Colegiados
- Coordenação Geral de Planejamento Territorial
- Coordenação Geral de Desenvolvimento Humano
- Coordenação Geral de Projetos
- Assessoria Especial de Gestão Estratégica
- Articulação Regional
- Articulação Estadual
- Articulação de Dinamização Econômica
- Delegacia do MDA

() Colegiado Territorial

Outro

Q6_P34: Prazo (em dias) para reinício do projeto

Informe o prazo

Paralisado

Q6_P35: Indique as causas pelas quais o projeto está paralisado

Informe as causas

() Problema com legislação ambiental

() Problema com legislação sanitária

() Problema com licitação

() Problema de orçamento na execução no projeto

Outro

Q6_P36: Indique as ações para o projeto continuar sendo executado

Informe as ações

Q6_P37: Quais instâncias devem empreender essas ações?

Escolha as alternativas que se aplicam

() Coordenação Geral de Associativismo e Cooperativismo

() Coordenação Geral de Negócio e Comércio

() Coordenação Geral de Órgãos Colegiados

() Coordenação Geral de Planejamento Territorial

() Coordenação Geral de Desenvolvimento Humano

() Coordenação Geral de Projetos

() Assessoria Especial de Gestão Estratégica

() Articulação Regional

() Articulação Estadual

() Articulação de Dinamização Econômica

() Delegacia do MDA

() Colegiado Territorial

Outro

Q6_P38: Prazo (em dias) para que o projeto reinicie as atividades

Informe o prazo

Cancelado

Q6_P39: Indique as causas do cancelamento do projeto

Informe as causas

() Proponente não cumpriu as cláusulas suspensivas

() Proponente com situação irregular

() Desistência por parte do proponente em contratar o projeto

() Cancelado pelo financiador

Outro

Q6_P40: Indique ações a serem empreendidas pela SDT para diminuir o número de projetos cancelados

Informe as ações
